

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

A. Problem und Ziel

Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17; im Folgenden: HinSch-RL), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2022/1925 (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1) geändert worden ist, in nationales Recht umzusetzen. Diesem Ziel dient der vorliegende Gesetzentwurf. Er soll ergänzt werden durch ein gesondertes Gesetz, das die für die Umsetzung notwendigen Regelungen für hinweisgebende Personen aus dem Kreis der Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie der Richterinnen und Richter im Landesdienst trifft.

Im Zuge der Umsetzung der HinSch-RL soll der Hinweisgeberschutz in der Bundesrepublik Deutschland wirksam und nachhaltig verbessert werden.

Mit einem neuen Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) soll deren bislang lückenhafter und unzureichender Schutz ausgebaut werden. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Missständen. Allerdings gab es in der Vergangenheit immer wieder Fälle, in denen sie infolge einer Meldung oder Offenlegung von Missständen benachteiligt wurden. Ziel dieses Gesetzentwurfes ist es, diese Benachteiligungen auszuschließen und Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern Rechtssicherheit zu geben. Mit dem Gesetzentwurf soll das Ziel eines verbesserten Hinweisgeberschutzes mit den Interessen von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, die zum Ergreifen von Hinweisgeberschutzmaßnahmen verpflichtet werden, so in Einklang gebracht werden, dass bürokratische Belastungen handhabbar bleiben.

In Deutschland ist der Hinweisgeberschutz bislang vor allem durch die Rechtsprechung geprägt. Insbesondere die Gerichte der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit orientieren sich an den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Dieser hatte sich im Jahr 2011 in einer Grundsatzentscheidung, in der es um die Meldung von Missständen in einem Pflegeheim ging, mit der

Abwägung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen befasst und geurteilt, dass im konkreten Fall eine Verletzung von Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung) der Europäischen Menschenrechtskonvention vorlag. Der EGMR bestätigte die Pflicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu Loyalität, Zurückhaltung und Vertraulichkeit gegenüber dem Arbeitgeber und bezeichnete den Gang an die Öffentlichkeit als „letztes Mittel“. Für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber bleibt allerdings angesichts der unscharfen Kriterien für ein zulässiges „Whistleblowing“ ein erhebliches Risiko, wenn sie einen Rechtsverstoß an externe Stellen melden.

Mit der Umsetzung der HinSch-RL und Kodifizierung der durch die Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze soll Rechtsklarheit für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber darüber geschaffen werden, wann und durch welche Vorgaben sie bei der Meldung oder Offenlegung von Verstößen geschützt sind. Dies ist gleichzeitig hilfreich und wichtig für die Stellen in Wirtschaft und Verwaltung, die mit einer Meldung umgehen und die richtigen Maßnahmen ergreifen müssen.

B. Lösung

Die Umsetzung der HinSch-RL erfordert weitgehende Anpassungen im nationalen Recht, um das vorgesehene Schutzsystem für die Meldung und Offenlegung von Verstößen in den unterschiedlichsten Rechtsbereichen zu implementieren. Die Vorgaben der HinSch-RL sollen im Wesentlichen in einem neu zu schaffenden Stammgesetz durch ein einheitliches Schutzsystem für hinweisgebende Personen umgesetzt werden.

Der Entwurf sieht folgende zentrale Regelungselemente vor:

- Der persönliche Anwendungsbereich (§ 1 HinSchG) umfasst grundsätzlich alle Personen, die in ihrem beruflichen Umfeld Informationen über Verstöße erlangt haben. Ausgenommen sind Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Richterinnen und Richter im Landesdienst, für die die notwendigen Regelungen zur Umsetzung der HinSch-RL in einem gesonderten Gesetz getroffen werden sollen.
- Der sachliche Anwendungsbereich (§ 2 HinSchG) greift die durch die HinSch-RL vorgegebenen Rechtsbereiche auf. Um Wertungswidersprüche zu vermeiden und die praktische Anwendung für hinweisgebende Personen ebenso wie für interne und externe Meldestellen handhabbar zu gestalten, wurden insbesondere das Strafrecht und bestimmte Ordnungswidrigkeiten einbezogen und die durch die HinSch-RL vorgegebenen Rechtsbereiche in begrenztem Umfang auf korrespondierendes nationales Recht ausgeweitet.
- Für hinweisgebende Personen werden mit internen und externen Meldekäna len zwei gleichwertig nebeneinanderstehende Meldewege vorgesehen, zwischen denen sie frei wählen können (§§ 7 bis 31 HinSchG).
- In Umsetzung der Anforderungen der HinSch-RL und unter Beachtung der Rechtsprechung des EGMR werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen eine hinweisgebende Person Informationen über Verstöße öffentlich zugänglich machen darf (§ 32 HinSchG).
- Sofern hinweisgebende Personen die Anforderungen des HinSchG an eine Meldung oder Offenlegung einhalten, werden sie umfangreich vor Repressalien wie Kündigung oder sonstigen Benachteiligungen geschützt (§§ 33 bis 39 HinSchG).

C. Alternativen

Bereits vor der Verabschiedung der HinSch-RL legte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entwurf für ein „Gesetz zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)“ vor (Bundestagsdrucksache 19/4558), welcher in der Bundestagsitzung vom 11. Oktober 2018 in erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz federführend zugewiesen wurde. Der Entwurf wäre den Richtlinienvorgaben nicht umfassend gerecht geworden.

Der Deutsche Bundestag hatte am 16. Dezember 2022 bereits ein Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, beschlossen (Bundratsdrucksache 20/23). Diesem Gesetz hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 10. Februar 2023 nicht zugestimmt. Der vorliegende Gesetzentwurf greift das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz auf, verzichtet jedoch auf die Regelungen, die die Zustimmungsbefähigung begründet hatten. Aus diesem Grund nimmt der vorliegende Gesetzentwurf den in § 1 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) genannten Personenkreis (Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Richterinnen und Richter im Landesdienst) von seinem persönlichen Anwendungsbereich aus und verzichtet auf die ansonsten erforderliche Änderung des BeamStG. Vorsorglich wird auch die Regelung über die Meldung und Offenlegung von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen (§ 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG), auf Äußerungen von Beamtinnen und Beamten des Bundes beschränkt. Die entsprechenden Regelungen für die nun ausgenommenen Personengruppen sollen durch ein gesondertes Gesetz erfolgen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die für den Haushalt des Bundes entstehenden Mehrbedarfe an Personal- und Sachmitteln entsprechen im Wesentlichen der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Meldungen und zur Vorhaltung von Meldekanälen, die eine anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und der Meldestelle ermöglichen, ist von weiteren laufenden und einmaligen Sachkosten auszugehen, die sich derzeit jedoch nicht weiter quantifizieren lassen. Sämtlicher Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich keine Änderung des Erfüllungsaufwands.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der für die Wirtschaft entstehende Erfüllungsaufwand entspricht im Wesentlichen der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Meldungen und zur Vorhaltung von Meldekanälen, die eine anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und der Meldestelle ermöglichen, ist von weiterem laufenden und weiterem einmaligen Erfüllungsaufwand auszugehen, der derzeit jedoch nicht quantifiziert werden kann.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der für die Verwaltung entstehende Erfüllungsaufwand entspricht im Wesentlichen der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Meldungen und zur Vorhaltung von Meldekanälen, die eine anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und der Meldestelle ermöglichen, ist von weiterem laufenden und weiterem einmaligen Erfüllungsaufwand auszugehen, der derzeit jedoch nicht quantifiziert werden kann.

F. Weitere Kosten

In Abhängigkeit vom Meldeaufkommen ist auch mit nachgelagerten gerichtlichen Verfahren zu rechnen. In welchem Umfang es hier zu einer erhöhten Belastung der Justiz kommt, ist derzeit nicht absehbar.

Kosten für soziale Sicherungssysteme werden nicht erwartet.

Signifikante Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

**Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen
sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen
das Unionsrecht melden***

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

**Gesetz für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen
(Hinweiserschutzgesetz – HinSchG)**

A b s c h n i t t 1

A l l g e m e i n e V o r s c h r i f t e n

§ 1

Zielsetzung und persönlicher Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt den Schutz von natürlichen Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit oder im Vorfeld einer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben und diese an die nach diesem Gesetz vorgesehenen Meldestellen melden oder offenlegen (Hinweisgebende Personen).

(2) Darüber hinaus werden Personen geschützt, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, sowie sonstige Personen, die von einer Meldung oder Offenlegung betroffen sind.

(3) Dieses Gesetz ist nicht anwendbar auf die Meldung oder Offenlegung durch Beamtinnen und Beamte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie durch Richterinnen und Richter im Landesdienst.

§ 2

Sachlicher Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die Meldung (§ 3 Absatz 4) und die Offenlegung (§ 3 Absatz 5) von Informationen über

1. Verstöße, die strafbewehrt sind,
2. Verstöße, die bußgeldbewehrt sind, soweit die verletzte Vorschrift dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient,
3. sonstige Verstöße gegen Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder sowie unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft

* Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17), die durch die Verordnung (EU) 2022/1925 (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1) geändert worden ist.

- a) zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, unter Einschluss insbesondere des Geldwäschegesetzes und der Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1), die durch die Verordnung (EU) 2019/2175 (ABl. L 334 vom 27.12.2019, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
- b) mit Vorgaben zur Produktsicherheit und -konformität,
- c) mit Vorgaben zur Sicherheit im Straßenverkehr, die das Straßeninfrastruktursicherheitsmanagement, die Sicherheitsanforderungen in Straßentunneln sowie die Zulassung zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers oder des Personenkraftverkehrsunternehmers (Kraftomnibusunternehmen) betreffen,
- d) mit Vorgaben zur Gewährleistung der Eisenbahnbetriebssicherheit,
- e) mit Vorgaben zur Sicherheit im Seeverkehr betreffend Vorschriften der Europäischen Union für die Anerkennung von Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen, die Haftung und Versicherung des Beförderers bei der Beförderung von Reisenden auf See, die Zulassung von Schiffsausrüstung, die Seesicherheitsuntersuchung, die Seeleute-Ausbildung, die Registrierung von Personen auf Fahrgastschiffen in der Seeschifffahrt sowie Vorschriften und Verfahrensregeln der Europäischen Union für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen,
- f) mit Vorgaben zur zivilen Luftverkehrssicherheit im Sinne der Abwehr von Gefahren für die betriebliche und technische Sicherheit und im Sinne der Flugsicherung,
- g) mit Vorgaben zur sicheren Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, per Eisenbahn und per Binnenschiff,
- h) mit Vorgaben zum Umweltschutz,
- i) mit Vorgaben zum Strahlenschutz und zur kerntechnischen Sicherheit,
- j) zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der Energieeffizienz,
- k) zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, zur ökologischen Produktion und zur Kennzeichnung von ökologischen Erzeugnissen, zum Schutz geografischer Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel einschließlich Wein, aromatisierter Weinerzeugnisse und Spirituosen sowie garantiert traditioneller Spezialitäten, zum Inverkehrbringen und Verwenden von Pflanzenschutzmitteln sowie zur Tiergesundheit und zum Tierschutz, soweit sie den Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren, den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, die Haltung von Wildtieren in Zoos, den Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere sowie den Transport von Tieren und die damit zusammenhängenden Vorgänge betreffen,
- l) zu Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs, Human- und Tierarzneimittel, Medizinprodukte sowie die grenzüberschreitende Patientenversorgung,
- m) zur Herstellung, zur Aufmachung und zum Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen,
- n) zur Regelung der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern sowie zum Schutz von Verbrauchern im Bereich der Zahlungskonten und Finanzdienstleistungen, bei Preisangaben sowie vor unlauteren geschäftlichen Handlungen,
- o) zum Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, zum Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation, zum Schutz personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation, zum Schutz der Privatsphäre der Endeinrichtungen von Nutzern und von in diesen Endeinrichtungen gespeicherten Informationen, zum Schutz vor unzumutbaren Belästigungen durch Werbung mittels Telefonanrufen, automatischen Anrufmaschinen, Faxgeräten oder elektronischer Post sowie über die Rufnummernanzeige und -unterdrückung und zur Aufnahme in Teilnehmerverzeichnisse,

- p) zum Schutz personenbezogener Daten im Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2; L 74 vom 4.3.2021, S. 35) gemäß deren Artikel 2,
- q) zur Sicherheit in der Informationstechnik im Sinne des § 2 Absatz 2 des BSI-Gesetzes von Anbietern digitaler Dienste im Sinne des § 2 Absatz 12 des BSI-Gesetzes,
- r) zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften,
- s) zur Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 316a Satz 2 des Handelsgesetzbuchs,
- t) zur Rechnungslegung einschließlich der Buchführung von Unternehmen, die kapitalmarktorientiert im Sinne des § 264d des Handelsgesetzbuchs sind, von Kreditinstituten im Sinne des § 340 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs, Finanzdienstleistungsinstituten im Sinne des § 340 Absatz 4 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs, Wertpapierinstituten im Sinne des § 340 Absatz 4a Satz 1 des Handelsgesetzbuchs, Instituten im Sinne des § 340 Absatz 5 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs, Versicherungsunternehmen im Sinne des § 341 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs und Pensionsfonds im Sinne des § 341 Absatz 4 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs,
4. Verstöße gegen bundesrechtlich und einheitlich geltende Regelungen für Auftraggeber zum Verfahren der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen und zum Rechtsschutz in diesen Verfahren ab Erreichen der jeweils maßgeblichen EU-Schwellenwerte,
5. Verstöße, die von § 4d Absatz 1 Satz 1 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes erfasst sind, soweit sich nicht aus § 4 Absatz 1 Satz 1 etwas anderes ergibt,
6. Verstöße gegen für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften geltende steuerliche Rechtsnormen,
7. Verstöße in Form von Vereinbarungen, die darauf abzielen, sich in missbräuchlicher Weise einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften geltenden Steuerrechts zuwiderläuft,
8. Verstöße gegen Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Verstöße gegen die in § 81 Absatz 2 Nummer 1, 2 Buchstabe a und Nummer 5 sowie Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Rechtsvorschriften,
9. Verstöße gegen Vorschriften der Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1),
10. Äußerungen von Beamtinnen und Beamten des Bundes, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen.
- (2) Dieses Gesetz gilt außerdem für die Meldung und Offenlegung von Informationen über
1. Verstöße gegen den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Sinne des Artikels 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und
2. Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften im Sinne des Artikels 26 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, einschließlich über Absatz 1 Nummer 8 hinausgehender Vorschriften der Europäischen Union über Wettbewerb und staatliche Beihilfen.

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (1) Für dieses Gesetz gelten die Begriffsbestimmungen der folgenden Absätze.

(2) Verstöße sind Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen einer beruflichen, unternehmerischen oder dienstlichen Tätigkeit, die

1. rechtswidrig sind und die Vorschriften oder Rechtsgebiete betreffen, die in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fallen, oder
2. dem Ziel oder dem Zweck der Regelungen in den Vorschriften oder Rechtsgebieten zuwiderlaufen, die in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fallen.

(3) Informationen über Verstöße sind begründete Verdachtsmomente oder Wissen über tatsächliche oder mögliche Verstöße, die bereits begangen wurden oder sehr wahrscheinlich erfolgen werden, sowie über Versuche der Verschleierung solcher Verstöße.

(4) Meldungen sind Mitteilungen von Informationen über Verstöße an interne Meldestellen (§ 12) oder externe Meldestellen (§§ 19 bis 24).

(5) Offenlegung bezeichnet das Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße gegenüber der Öffentlichkeit.

(6) Repressalien sind Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit, die eine Reaktion auf eine Meldung oder eine Offenlegung sind und durch die der hinweisgebenden Person ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann.

(7) Folgemaßnahmen sind die von einer internen Meldestelle nach § 18 oder von einer externen Meldestelle nach § 29 ergriffenen Maßnahmen zur Prüfung der Stichhaltigkeit einer Meldung, zum weiteren Vorgehen gegen den gemeldeten Verstoß oder zum Abschluss des Verfahrens.

(8) Beschäftigte sind

1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
2. die zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten,
3. Beamtinnen und Beamte,
4. Richterinnen und Richter mit Ausnahme der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter,
5. Soldatinnen und Soldaten,
6. Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind; zu diesen gehören auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten,
7. Menschen mit Behinderung, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem anderen Leistungsanbieter nach § 60 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch beschäftigt sind.

(9) Beschäftigungsgeber sind, sofern mindestens eine Person bei ihnen beschäftigt ist,

1. natürliche Personen sowie juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts,
2. rechtsfähige Personengesellschaften und
3. sonstige, nicht in den Nummern 1 und 2 genannte rechtsfähige Personenvereinigungen.

(10) Private Beschäftigungsgeber sind Beschäftigungsgeber mit Ausnahme juristischer Personen des öffentlichen Rechts und solcher Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehen.

§ 4

Verhältnis zu sonstigen Bestimmungen

(1) Diesem Gesetz gehen spezifische Regelungen über die Mitteilung von Informationen über Verstöße in den folgenden Vorschriften vor:

1. § 6 Absatz 5 und § 53 des Geldwäschegesetzes,

2. § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 3 des Kreditwesengesetzes und § 13 Absatz 1 des Wertpapierinstitutsgesetzes,
3. § 58 des Wertpapierhandelsgesetzes,
4. § 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes,
5. § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 und § 68 Absatz 4 Satz 3 des Kapitalanlagegesetzbuchs,
6. §§ 3b und 5 Absatz 8 des Börsengesetzes,
7. § 55b Absatz 2 Nummer 7 der Wirtschaftsprüferordnung,
8. Artikel 32 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1; L 287 vom 21.10.2016, S. 320; L 348 vom 21.12.2016, S. 83), die zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/1783 (ABl. L 359 vom 11.10.2021, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
9. Artikel 4 und 5 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. L 122 vom 24.4.2014, S. 18), die zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2020/2034 (ABl. L 416 vom 11.12.2020, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, und der aufgrund des § 32 Absatz 1 Nummer 1 des Luftverkehrsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen,
10. §§ 127 und 128 des Seearbeitsgesetzes,
11. § 14 Absatz 1 des Schiffssicherheitsgesetzes in Verbindung mit Abschnitt D Nummer 8 der Anlage zum Schiffssicherheitsgesetz und den aufgrund der §§ 9, 9a und 9c des Seeaufgabengesetzes erlassenen Rechtsverordnungen für Beschwerden, die die Sicherheit eines Schiffes unter ausländischer Flagge einschließlich der Sicherheit und Gesundheit seiner Besatzung, der Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord und der Verhütung von Verschmutzung durch Schiffe unter ausländischer Flagge betreffen, und
12. aufgrund des § 57c Satz 1 Nummer 1 und des § 68 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 3 und mit den §§ 65, 66 und 67 Nummer 1 und 8 und den §§ 126, 128 und 129 des Bundesberggesetzes erlassene Rechtsverordnungen.

Soweit die spezifischen Regelungen in Satz 1 keine Vorgaben machen, gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes.

(2) Das Verbraucherinformationsgesetz, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie Regelungen der Länder über den Zugang zu amtlichen Informationen finden keine Anwendung auf die Vorgänge nach diesem Gesetz. Satz 1 gilt nicht für die Regelungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen.

(3) Die §§ 81h bis 81n des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleiben unberührt.

(4) Die Regelungen des Strafprozessrechts werden von den Vorgaben dieses Gesetzes nicht berührt.

§ 5

Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten

(1) Eine Meldung oder Offenlegung fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, wenn sie folgende Informationen beinhaltet:

1. Informationen, die die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates, insbesondere militärische oder sonstige sicherheitsempfindliche Belange des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung oder Kritische Infrastrukturen im Sinne der BSI-Kritisverordnung, betreffen,

2. Informationen von Nachrichtendiensten des Bundes oder der Länder oder von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes oder der Länder, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nummer 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder im Sinne entsprechender Rechtsvorschriften der Länder wahrnehmen, oder
3. Informationen, die die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen, die in den Anwendungsbereich des Artikels 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen, betreffen.
 - (2) Eine Meldung oder Offenlegung fällt auch nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, wenn ihr entgegenstehen
 1. eine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht zum materiellen oder organisatorischen Schutz von Verschlussachen es sei denn, es handelt sich um die Meldung eines Verstoßes nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 an eine interne Meldestelle (§ 12), mit den Aufgaben der internen Meldestelle wurde kein Dritter nach § 14 Absatz 1 betraut und die betreffende Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht bezieht sich auf eine Verschlussache des Bundes nach § 4 Absatz 2 Nummer 4 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder auf eine entsprechende Verschlussache nach den Rechtsvorschriften der Länder,
 2. das richterliche Beratungsgeheimnis,
 3. die Pflichten zur Wahrung der Verschwiegenheit durch Rechtsanwälte, Verteidiger in einem gesetzlich geordneten Verfahren, Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte und Notare,
 4. die Pflichten zur Wahrung der Verschwiegenheit durch Ärzte, Zahnärzte, Apotheker und Angehörige eines anderen Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert, mit Ausnahme von Tierärzten, soweit es um Verstöße gegen von § 2 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe k erfasste Rechtsvorschriften zum Schutz von gewerblich gehaltenen landwirtschaftlichen Nutztieren geht, oder
 5. die Pflichten zur Wahrung der Verschwiegenheit durch Personen, die aufgrund eines Vertragsverhältnisses einschließlich der gemeinschaftlichen Berufsausübung, einer berufsvorbereitenden Tätigkeit oder einer sonstigen Hilfstätigkeit an der beruflichen Tätigkeit der in den Nummern 2, 3 und 4 genannten Berufsgeheimnisträger mitwirken.

§ 6

Verhältnis zu sonstigen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten

- (1) Beinhaltet eine interne oder eine externe Meldung oder eine Offenlegung ein Geschäftsgeheimnis im Sinne des § 2 Nummer 1 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, so ist die Weitergabe des Geschäftsgeheimnisses an eine zuständige Meldestelle oder dessen Offenlegung erlaubt, sofern
 1. die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Weitergabe oder die Offenlegung des Inhalts dieser Informationen notwendig ist, um einen Verstoß aufzudecken, und
 2. die Voraussetzungen des § 33 Absatz 1 Nummer 2 und 3 erfüllt sind.
- (2) Vorbehaltlich der Vorgaben des § 5 dürfen Informationen, die einer vertraglichen Verschwiegenheitspflicht, einer Rechtsvorschrift des Bundes, eines Landes oder einem unmittelbar geltenden Rechtsakt der Europäischen Union über die Geheimhaltung oder über Verschwiegenheitspflichten, dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung oder dem Sozialgeheimnis nach § 35 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch unterliegen, an eine zuständige Meldestelle weitergegeben oder unter den Voraussetzungen des § 32 offengelegt werden, sofern
 1. die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Weitergabe oder die Offenlegung des Inhalts dieser Informationen notwendig ist, um einen Verstoß aufzudecken, und
 2. die Voraussetzungen des § 33 Absatz 1 Nummer 2 und 3 erfüllt sind.

(3) Personen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für eine Meldestelle Informationen erlangen, die einer vertraglichen Verschwiegenheitspflicht, einer Rechtsvorschrift des Bundes über die Geheimhaltung oder über Verschwiegenheitspflichten, dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung oder dem Sozialgeheimnis nach § 35 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch unterliegen, haben ab dem Zeitpunkt des Eingangs der Informationen

1. diese Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungsvorschriften vorbehaltlich des Absatzes 4 anzuwenden und
2. die schutzwürdigen Belange Betroffener in gleicher Weise zu beachten wie sie die hinweisgebende Person zu beachten hat, die die Informationen der Meldestelle mitgeteilt hat.

(4) Meldestellen dürfen Geheimnisse im Sinne der Absätze 1 und 2 nur insoweit verwenden oder weitergeben, wie dies für das Ergreifen von Folgemaßnahmen erforderlich ist.

(5) In Bezug auf Informationen, die einer vertraglichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen, gelten die Absätze 3 und 4 ab dem Zeitpunkt, zu dem Kenntnis von der Verschwiegenheitspflicht besteht.

A b s c h n i t t 2

M e l d u n g e n

Unterabschnitt 1

Grundsätze

§ 7

Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung

(1) Personen, die beabsichtigen, Informationen über einen Verstoß zu melden, können wählen, ob sie sich an eine interne Meldestelle (§ 12) oder eine externe Meldestelle (§§ 19 bis 24) wenden. Wenn einem intern gemeldeten Verstoß nicht abgeholfen wurde, bleibt es der hinweisgebenden Person unbenommen, sich an eine externe Meldestelle zu wenden.

(2) Es ist verboten, Meldungen oder die auf eine Meldung folgende Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und Meldestelle zu behindern oder dies zu versuchen.

(3) Beschäftigungsgeber, die nach § 12 Absatz 1 und 3 zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtet sind, sollen Anreize dafür schaffen, dass sich hinweisgebende Personen vor einer Meldung an eine externe Meldestelle zunächst an die jeweilige interne Meldestelle wenden. Diese Beschäftigungsgeber stellen für Beschäftigte klare und leicht zugängliche Informationen über die Nutzung des internen Meldeverfahrens bereit. Die Möglichkeit einer externen Meldung darf hierdurch nicht beschränkt oder erschwert werden.

§ 8

Vertraulichkeitsgebot

(1) Die Meldestellen haben die Vertraulichkeit der Identität der folgenden Personen zu wahren:

1. der hinweisgebenden Person, sofern die gemeldeten Informationen Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass dies der Fall sei,
2. der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, und
3. der sonstigen in der Meldung genannten Personen.

Die Identität der in Satz 1 genannten Personen darf ausschließlich den Personen, die für die Entgegennahme von Meldungen oder für das Ergreifen von Folgemaßnahmen zuständig sind, sowie den sie bei der Erfüllung dieser Aufgaben unterstützenden Personen bekannt werden.

(2) Das Gebot der Vertraulichkeit der Identität gilt unabhängig davon, ob die Meldestelle für die eingehende Meldung zuständig ist.

§ 9

Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot

(1) Die Identität einer hinweisgebenden Person, die vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtige Informationen über Verstöße meldet, wird nicht nach diesem Gesetz geschützt.

(2) Informationen über die Identität einer hinweisgebenden Person oder über sonstige Umstände, die Rückschlüsse auf die Identität dieser Person erlauben, dürfen abweichend von § 8 Absatz 1 an die zuständige Stelle weitergegeben werden

1. in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörden,
2. aufgrund einer Anordnung in einem einer Meldung nachfolgenden Verwaltungsverfahren, einschließlich verwaltungsbehördlicher Bußgeldverfahren,
3. aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung,
4. von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle nach § 21 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie bei in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Vorgängen an die in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Stellen oder
5. von dem Bundeskartellamt als externe Meldestelle nach § 22 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb des Bundeskartellamtes sowie in den Fällen des § 49 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4 und § 50d des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an die jeweils zuständige Wettbewerbsbehörde.

Die Meldestelle hat die hinweisgebende Person vorab über die Weitergabe zu informieren. Hiervon ist abzusehen, wenn die Strafverfolgungsbehörde, die zuständige Behörde oder das Gericht der Meldestelle mitgeteilt hat, dass durch die Information die entsprechenden Ermittlungen, Untersuchungen oder Gerichtsverfahren gefährdet würden. Der hinweisgebenden Person sind mit der Information zugleich die Gründe für die Weitergabe schriftlich oder elektronisch darzulegen.

(3) Über die Fälle des Absatzes 2 hinaus dürfen Informationen über die Identität der hinweisgebenden Person oder über sonstige Umstände, die Rückschlüsse auf die Identität dieser Person erlauben, weitergegeben werden, wenn

1. die Weitergabe für Folgemaßnahmen erforderlich ist und
2. die hinweisgebende Person zuvor in die Weitergabe eingewilligt hat.

Die Einwilligung nach Satz 1 Nummer 2 muss für jede einzelne Weitergabe von Informationen über die Identität gesondert und in Textform vorliegen. Die Regelung des § 26 Absatz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes bleibt unberührt.

(4) Informationen über die Identität von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, und von sonstigen in der Meldung genannten Personen dürfen abweichend von § 8 Absatz 1 an die jeweils zuständige Stelle weitergegeben werden

1. bei Vorliegen einer diesbezüglichen Einwilligung,
2. von internen Meldestellen, sofern dies im Rahmen interner Untersuchungen bei dem jeweiligen Beschäftigungsgeber oder in der jeweiligen Organisationseinheit erforderlich ist,
3. sofern dies für das Ergreifen von Folgemaßnahmen erforderlich ist,

4. in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörde,
5. aufgrund einer Anordnung in einem einer Meldung nachfolgenden Verwaltungsverfahren, einschließlich verwaltungsbehördlicher Bußgeldverfahren,
6. aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung,
7. von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle nach § 21 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie bei in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Vorgängen an die in § 109a des Wertpapierhandelsgesetzes genannten Stellen oder
8. von dem Bundeskartellamt als externe Meldestelle nach § 22 an die zuständigen Fachabteilungen innerhalb des Bundeskartellamtes sowie in den Fällen des § 49 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4 und § 50d des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen an die jeweils zuständige Wettbewerbsbehörde.

§ 10

Verarbeitung personenbezogener Daten

Die Meldestellen sind befugt, personenbezogene Daten zu verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer in den §§ 13 und 24 bezeichneten Aufgaben erforderlich ist. Abweichend von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten durch eine Meldestelle zulässig, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. In diesem Fall hat die Meldestelle spezifische und angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person vorzusehen; § 22 Absatz 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes ist entsprechend anzuwenden.

§ 11

Dokumentation der Meldungen

- (1) Die Personen, die in einer Meldestelle für die Entgegennahme von Meldungen zuständig sind, dokumentieren alle eingehenden Meldungen in dauerhaft abrufbarer Weise unter Beachtung des Vertraulichkeitsgebots (§ 8).
- (2) Bei telefonischen Meldungen oder Meldungen mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung darf eine dauerhaft abrufbare Tonaufzeichnung des Gesprächs oder dessen vollständige und genaue Niederschrift (Wortprotokoll) nur mit Einwilligung der hinweisgebenden Person erfolgen. Liegt eine solche Einwilligung nicht vor, ist die Meldung durch eine von der für die Bearbeitung der Meldung verantwortlichen Person zu erstellende Zusammenfassung ihres Inhalts (Inhaltsprotokoll) zu dokumentieren.
- (3) Erfolgt die Meldung im Rahmen einer Zusammenkunft gemäß § 16 Absatz 3 oder § 27 Absatz 3, darf mit Zustimmung der hinweisgebenden Person eine vollständige und genaue Aufzeichnung der Zusammenkunft erstellt und aufbewahrt werden. Die Aufzeichnung kann durch Erstellung einer Tonaufzeichnung des Gesprächs in dauerhaft abrufbarer Form oder durch ein von der für die Bearbeitung der Meldung verantwortlichen Person erstelltes Wortprotokoll der Zusammenkunft erfolgen.
- (4) Der hinweisgebenden Person ist Gelegenheit zu geben, das Protokoll zu überprüfen, gegebenenfalls zu korrigieren und es durch ihre Unterschrift oder in elektronischer Form zu bestätigen. Wird eine Tonaufzeichnung zur Anfertigung eines Protokolls verwendet, so ist sie zu löschen, sobald das Protokoll fertiggestellt ist.
- (5) Die Dokumentation wird drei Jahre nach Abschluss des Verfahrens gelöscht.

Unterabschnitt 2

Interne Meldungen

§ 12

Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen

(1) Beschäftigungsgeber haben dafür zu sorgen, dass bei ihnen mindestens eine Stelle für interne Meldungen eingerichtet ist und betrieben wird, an die sich Beschäftigte wenden können (interne Meldestelle). Ist der Bund oder ein Land Beschäftigungsgeber, bestimmen die obersten Bundes- oder Landesbehörden Organisationseinheiten in Form von einzelnen oder mehreren Behörden, Verwaltungsstellen, Betrieben oder Gerichten. Die Pflicht nach Satz 1 gilt sodann für die Einrichtung und den Betrieb der internen Meldestelle bei den jeweiligen Organisationseinheiten. Für Gemeinden und Gemeindeverbände und solche Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen, gilt die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts.

(2) Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 gilt nur für Beschäftigungsgeber mit jeweils in der Regel mindestens 50 Beschäftigten.

(3) Abweichend von Absatz 2 gilt die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 unabhängig von der Zahl der Beschäftigten für

1. Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Sinne des § 2 Absatz 10 des Wertpapierhandelsgesetzes,
2. Datenbereitstellungsdienste im Sinne des § 2 Absatz 40 des Wertpapierhandelsgesetzes,
3. Börsenträger im Sinne des Börsengesetzes,
4. Institute im Sinne des § 1 Absatz 1b des Kreditwesengesetzes und Institute im Sinne des § 2 Absatz 1 des Wertpapierinstitutsgesetzes,
5. Gegenparteien im Sinne des Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EU) 2015/2365 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über die Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und der Weiterverwendung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2021/23 (ABl. L 22 vom 22.1.2021, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
6. Kapitalverwaltungsgesellschaften gemäß § 17 Absatz 1 des Kapitalanlagegesetzbuchs sowie
7. Unternehmen gemäß § 1 Absatz 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes mit Ausnahme der nach den §§ 61 bis 66a des Versicherungsaufsichtsgesetzes tätigen Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum.

(4) Die nach Absatz 1 Satz 1 verpflichteten Beschäftigungsgeber erteilen der internen Meldestelle die notwendigen Befugnisse, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, insbesondere um Meldungen zu prüfen und Folgemaßnahmen zu ergreifen. Ist der Beschäftigungsgeber der Bund oder ein Land, gilt Satz 1 für die jeweiligen Organisationseinheiten entsprechend.

§ 13

Aufgaben der internen Meldestellen

(1) Die internen Meldestellen betreiben Meldekanäle nach § 16, führen das Verfahren nach § 17 und ergreifen Folgemaßnahmen nach § 18.

(2) Die internen Meldestellen halten für Beschäftigte klare und leicht zugängliche Informationen über externe Meldeverfahren gemäß Unterabschnitt 3 und einschlägige Meldeverfahren von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union bereit.

§ 14

Organisationsformen interner Meldestellen

(1) Eine interne Meldestelle kann eingerichtet werden, indem eine bei dem jeweiligen Beschäftigungsgeber oder bei der jeweiligen Organisationseinheit beschäftigte Person, eine aus mehreren beschäftigten Personen bestehende Arbeitseinheit oder ein Dritter mit den Aufgaben einer internen Meldestelle betraut wird. Die Betrauung eines Dritten mit den Aufgaben einer internen Meldestelle entbindet den betrauenden Beschäftigungsgeber nicht von der Pflicht, selbst geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einen etwaigen Verstoß abzustellen. Ist der Beschäftigungsgeber der Bund oder ein Land, gilt Satz 2 für die jeweiligen Organisationseinheiten entsprechend.

(2) Mehrere private Beschäftigungsgeber mit in der Regel 50 bis 249 Beschäftigten können für die Entgegennahme von Meldungen und für die weiteren nach diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen eine gemeinsame Stelle einrichten und betreiben. Die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß abzustellen, und die Pflicht zur Rückmeldung an die hinweisgebende Person verbleiben bei dem einzelnen Beschäftigungsgeber.

§ 15

Unabhängige Tätigkeit; notwendige Fachkunde

(1) Die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig. Sie dürfen neben ihrer Tätigkeit für die interne Meldestelle andere Aufgaben und Pflichten wahrnehmen. Es ist dabei sicherzustellen, dass derartige Aufgaben und Pflichten nicht zu Interessenkonflikten führen.

(2) Beschäftigungsgeber tragen dafür Sorge, dass die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen über die notwendige Fachkunde verfügen. Ist der Beschäftigungsgeber der Bund oder ein Land, gilt Satz 1 für die jeweiligen Organisationseinheiten entsprechend.

§ 16

Meldekanäle für interne Meldestellen

(1) Nach § 12 zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtete Beschäftigungsgeber richten für diese Meldekanäle ein, über die sich Beschäftigte und dem Beschäftigungsgeber überlassene Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter an die internen Meldestellen wenden können, um Informationen über Verstöße zu melden. Ist der Beschäftigungsgeber der Bund oder ein Land, gilt Satz 1 für die jeweiligen Organisationseinheiten entsprechend. Der interne Meldekanal kann so gestaltet werden, dass er darüber hinaus auch natürlichen Personen offensteht, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit dem jeweiligen zur Einrichtung der internen Meldestelle verpflichteten Beschäftigungsgeber oder mit der jeweiligen Organisationseinheit in Kontakt stehen. Die interne Meldestelle hat auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten. Dafür sind Meldekanäle vorzuhalten, welche die anonyme Kontaktaufnahme und die für die hinweisgebende Person anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und interner Meldestelle ermöglichen. Wenn anonyme Meldungen ohne Nutzung des Meldekanals nach Satz 5 eingehen, finden § 11 Absatz 4, § 17 Absatz 1 Nummer 1, 3 und 5 und Absatz 2 sowie § 18 Nummer 2 keine Anwendung.

(2) Die Meldekanäle sind so zu gestalten, dass nur die für die Entgegennahme und Bearbeitung der Meldungen zuständigen sowie die bei der Erfüllung dieser Aufgaben unterstützenden Personen Zugriff auf die eingehenden Meldungen haben.

(3) Interne Meldekanäle müssen Meldungen in mündlicher oder in Textform ermöglichen. Mündliche Meldungen müssen per Telefon oder mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung möglich sein. Auf Ersuchen

der hinweisgebenden Person ist für eine Meldung innerhalb einer angemessenen Zeit eine persönliche Zusammenkunft mit einer für die Entgegennahme einer Meldung zuständigen Person der internen Meldestelle zu ermöglichen. Mit Einwilligung der hinweisgebenden Person kann die Zusammenkunft auch im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen.

§ 17

Verfahren bei internen Meldungen

(1) Die interne Meldestelle

1. bestätigt der hinweisgebenden Person den Eingang einer Meldung spätestens nach sieben Tagen,
2. prüft, ob der gemeldete Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fällt,
3. hält mit der hinweisgebenden Person Kontakt,
4. prüft die Stichhaltigkeit der eingegangenen Meldung,
5. ersucht die hinweisgebende Person erforderlichenfalls um weitere Informationen und
6. ergreift angemessene Folgemaßnahmen nach § 18.

(2) Die interne Meldestelle gibt der hinweisgebenden Person innerhalb von drei Monaten nach der Bestätigung des Eingangs der Meldung oder, wenn der Eingang nicht bestätigt wurde, spätestens drei Monate und sieben Tage nach Eingang der Meldung eine Rückmeldung. Die Rückmeldung umfasst die Mitteilung geplanter sowie bereits ergriffener Folgemaßnahmen sowie die Gründe für diese. Eine Rückmeldung an die hinweisgebende Person darf nur insoweit erfolgen, als dadurch interne Nachforschungen oder Ermittlungen nicht berührt und die Rechte der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind oder die in der Meldung genannt werden, nicht beeinträchtigt werden.

§ 18

Folgemaßnahmen der internen Meldestelle

Als Folgemaßnahmen kann die interne Meldestelle insbesondere

1. interne Untersuchungen bei dem Beschäftigungsgeber oder bei der jeweiligen Organisationseinheit durchführen und betroffene Personen und Arbeitseinheiten kontaktieren,
2. die hinweisgebende Person an andere zuständige Stellen verweisen,
3. das Verfahren aus Mangel an Beweisen oder aus anderen Gründen abschließen oder
4. das Verfahren zwecks weiterer Untersuchungen abgeben an
 - a) eine bei dem Beschäftigungsgeber oder bei der jeweiligen Organisationseinheit für interne Ermittlungen zuständige Arbeitseinheit oder
 - b) eine zuständige Behörde.

Unterabschnitt 3
Externe Meldestellen

§ 19

Errichtung und Zuständigkeit einer externen Meldestelle des Bundes

(1) Der Bund errichtet beim Bundesamt für Justiz eine Stelle für externe Meldungen (externe Meldestelle des Bundes). Die externe Meldestelle ist organisatorisch vom übrigen Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Justiz getrennt.

(2) Die Aufgaben der externen Meldestelle des Bundes werden unabhängig von den sonstigen Aufgaben des Bundesamts für Justiz wahrgenommen. Die Dienstaufsicht über die externe Meldestelle des Bundes führt die Präsidentin oder der Präsident des Bundesamts für Justiz. Die externe Meldestelle des Bundes untersteht einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht ihre Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

(3) Der externen Meldestelle des Bundes ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

(4) Die externe Meldestelle des Bundes ist zuständig, soweit nicht eine externe Meldestelle nach den §§ 20 bis 23 zuständig ist.

§ 20

Errichtung und Zuständigkeit externer Meldestellen der Länder

Jedes Land kann eine eigene externe Meldestelle einrichten für Meldungen, die die jeweilige Landesverwaltung und die jeweiligen Kommunalverwaltungen betreffen.

§ 21

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist zuständige externe Meldestelle für

1. Meldungen, die von § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes erfasst werden, einschließlich Meldungen, die Vorschriften des Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes betreffen,
2. Meldungen von Informationen über Verstöße
 - a) nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a, soweit die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zuständige Behörde im Sinne des § 50 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 des Geldwäschegesetzes ist, sowie
 - b) nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe r bis t.

Für die über dieses Gesetz hinausgehende nähere Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle gilt § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes.

§ 22

Bundeskartellamt als externe Meldestelle

(1) Das Bundeskartellamt ist zuständige externe Meldestelle für Meldungen von Informationen über Verstöße nach § 2 Absatz 1 Nummer 8 und 9. § 7 Absatz 1 Satz 2 findet mit der Maßgabe Anwendung, dass sich die hinweisgebende Person jederzeit und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens über die interne Meldung an das Bundeskartellamt wenden kann.

(2) Die Befugnisse des Bundeskartellamts nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.

§ 23

Weitere externe Meldestellen

(1) Der Bund richtet eine weitere externe Meldestelle ein für externe Meldungen, die die externe Meldestelle des Bundes nach § 19 betreffen.

(2) Für Meldungen, die eine externe Meldestelle nach den §§ 20 bis 22 betreffen, ist weitere externe Meldestelle die externe Meldestelle des Bundes nach § 19.

§ 24

Aufgaben der externen Meldestellen

(1) Die externen Meldestellen errichten und betreiben Meldekanäle nach § 27, prüfen die Stichhaltigkeit einer Meldung und führen das Verfahren nach § 28.

(2) Die externen Meldestellen bieten natürlichen Personen, die in Erwägung ziehen, eine Meldung zu erstatten, umfassende und unabhängige Informationen und Beratung über bestehende Abhilfemöglichkeiten und Verfahren für den Schutz vor Repressalien. Dabei informieren die externen Meldestellen insbesondere auch über die Möglichkeit einer internen Meldung.

(3) Die externen Meldestellen veröffentlichen in einem gesonderten, leicht erkennbaren und leicht zugänglichen Abschnitt ihres Internetauftritts

1. die Voraussetzungen für den Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes,
2. Erläuterungen zum Meldeverfahren sowie die Art der möglichen Folgemaßnahmen nach § 29,
3. die geltende Vertraulichkeitsregelung für Meldungen und Informationen über die Verarbeitung personenbezogener Daten,
4. Informationen über die verfügbaren Abhilfemöglichkeiten und Verfahren zum Schutz vor Repressalien sowie die Verfügbarkeit einer vertraulichen Beratung von Personen, die in Erwägung ziehen, eine Meldung zu erstatten,
5. eine leicht verständliche Erläuterung dazu, unter welchen Voraussetzungen Personen, die eine Meldung an die externe Meldestelle richten, nicht wegen Verletzung der Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten haftbar gemacht werden können,
6. ihre Erreichbarkeiten, insbesondere E-Mail-Adresse, Postanschrift und Telefonnummer, sowie die Angabe, ob Telefongespräche aufgezeichnet werden.

(4) Die externen Meldestellen halten klare und leicht zugängliche Informationen über ihre jeweiligen Meldeverfahren bereit, auf die interne Meldestellen zugreifen oder verweisen können, um ihrer Pflicht nach § 13 Absatz 2 nachzukommen. Die externe Meldestelle des Bundes hält zudem klare und leicht zugängliche Informationen über die in § 13 Absatz 2 genannten Meldeverfahren bereit, auf die interne Meldestellen zugreifen oder verweisen können, um ihrer Pflicht nach § 13 Absatz 2 nachzukommen.

§ 25

Unabhängige Tätigkeit; Schulung

(1) Die externen Meldestellen arbeiten im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse fachlich unabhängig und von den internen Meldestellen getrennt. Die Aufsicht über sie erstreckt sich auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht.

(2) Die für die Bearbeitung von Meldungen zuständigen Personen werden regelmäßig für diese Aufgabe geschult. Sie dürfen neben ihrer Tätigkeit für eine externe Meldestelle andere Aufgaben und Pflichten wahrnehmen. Es ist dabei sicherzustellen, dass derartige Aufgaben und Pflichten nicht zu einem Interessenkonflikt führen.

§ 26

Berichtspflichten der externen Meldestellen

(1) Die externen Meldestellen berichten jährlich in zusammengefasster Form über die eingegangenen Meldungen. Der Bericht darf keine Rückschlüsse auf die beteiligten Personen oder Unternehmen zulassen. Er ist der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

(2) Für den Bericht erfassen die externen Meldestellen die folgenden Daten und weisen sie im Bericht aus:

1. die Anzahl der eingegangenen Meldungen,
2. die Anzahl der Fälle, in denen interne Untersuchungen bei den betroffenen Unternehmen oder Behörden eingeleitet wurden,
3. die Anzahl der Fälle, die Ermittlungen einer Staatsanwaltschaft oder ein gerichtliches Verfahren zur Folge hatten, und
4. die Anzahl der Fälle, die eine Abgabe an eine sonstige zuständige Stelle zur Folge hatten.

(3) Die externe Meldestelle des Bundes nach § 19 übermittelt ihren Jahresbericht darüber hinaus dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung und übermittelt eine Zusammenstellung der Berichte nach den Absätzen 1 und 2 der Europäischen Kommission.

Unterabschnitt 4

Externe Meldungen

§ 27

Meldekanäle für externe Meldestellen

(1) Für externe Meldestellen werden Meldekanäle eingerichtet, über die sich hinweisgebende Personen an die externen Meldestellen wenden können, um Informationen über Verstöße zu melden. § 16 Absatz 2 gilt entsprechend. Die externe Meldestelle hat auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten. Dafür sind Meldekanäle vorzuhalten, welche die anonyme Kontaktaufnahme und die für die hinweisgebende Person anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und externer Meldestelle ermöglichen. Wenn anonyme Meldungen ohne Nutzung des Meldekanals nach Satz 4 eingehen, finden § 11 Absatz 4, § 28 Absatz 1 und 4, § 29 Absatz 2 Nummer 2, § 31 Absatz 5 Satz 1 und Absatz 6 Satz 1 keine Anwendung. In diesem Fall können sich hinweisgebende Personen bei einer Offenlegung der Informationen über Verstöße nicht auf § 32 Absatz 1 Nummer 1 berufen.

(2) Wird eine Meldung bei einer externen Meldestelle von anderen als den für die Bearbeitung zuständigen Personen entgegengenommen, so ist sie unverzüglich, unverändert und unmittelbar an die für die Bearbeitung zuständigen Personen weiterzuleiten.

(3) Externe Meldekanäle müssen Meldungen in mündlicher und in Textform ermöglichen. Mündliche Meldungen müssen per Telefon oder mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung möglich sein. Auf Ersuchen der hinweisgebenden Person ist für eine Meldung innerhalb einer angemessenen Zeit eine persönliche Zusammenkunft mit den für die Entgegennahme einer Meldung zuständigen Personen der externen Meldestelle zu ermöglichen. Mit Einwilligung der hinweisgebenden Person kann die Zusammenkunft auch im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen.

§ 28

Verfahren bei externen Meldungen

(1) Die externen Meldestellen bestätigen den Eingang einer Meldung umgehend, spätestens jedoch sieben Tage nach Eingang der Meldung. Eine Eingangsbestätigung erfolgt nicht, wenn die hinweisgebende Person darauf ausdrücklich verzichtet oder wenn hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass die Eingangsbestätigung den Schutz der Identität der hinweisgebenden Person beeinträchtigen würde. In für ein internes Meldeverfahren geeigneten Fällen weisen die externen Meldestellen zusammen mit der Eingangsbestätigung die hinweisgebende Person auf die Möglichkeit einer internen Meldung hin.

(2) Die externen Meldestellen prüfen, ob der gemeldete Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fällt und keine Ausnahmen vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach § 5 greifen. Ist dies der Fall, prüfen sie die Stichhaltigkeit der Meldung und ergreifen angemessene Folgemaßnahmen nach § 29.

(3) Für die Akteneinsicht durch Beteiligte im Sinne dieses Gesetzes gilt § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Bestehende Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten im Sinne des § 6 Absatz 3 sind zu beachten. Für die hinweisgebende Person gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend; hierbei ist sicherzustellen, dass die Rechte der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind oder die in der Meldung genannt werden, nicht beeinträchtigt werden.

(4) Die hinweisgebende Person erhält auf ihre Meldung hin innerhalb einer angemessenen Zeit eine Rückmeldung. Diese erfolgt spätestens nach drei Monaten. In Fällen, in denen die Bearbeitung umfangreich ist, beträgt diese Frist sechs Monate. Die Gründe für die Verlängerung der Frist sind der hinweisgebenden Person mitzuteilen. § 17 Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(5) Meldungen über Verstöße von besonderer Schwere können vorrangig behandelt werden. Die Fristen des Absatzes 4 für eine Rückmeldung bleiben davon unberührt.

§ 29

Folgemaßnahmen der externen Meldestellen

(1) Die externen Meldestellen können nach pflichtgemäßem Ermessen Auskünfte von den betroffenen natürlichen Personen, von dem betroffenen Beschäftigungsgeber, von Dritten sowie von Behörden verlangen, soweit dies zur Überprüfung der Stichhaltigkeit der Meldung erforderlich ist. Für die Beantwortung des Auskunftsverlangens ist eine angemessene Frist zu gewähren. Für Auskunftsverlangen nach Satz 1 gelten das Zeugnisverweigerungsrecht nach den §§ 53 und 53a und das Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 der Strafprozessordnung entsprechend. Für die Beantwortung von Auskunftsverlangen wird auf Antrag eine Entschädigung entsprechend den Vorschriften des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes über die Entschädigung von Zeugen gewährt. § 23 Absatz 2 Satz 2 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes gilt entsprechend.

(2) Als weitere Folgemaßnahmen können die externen Meldestellen nach pflichtgemäßem Ermessen

1. betroffene Beschäftigungsgeber kontaktieren,
2. die hinweisgebende Person an andere zuständige Stellen verweisen,

3. das Verfahren aus Mangel an Beweisen oder aus anderen Gründen abschließen oder
4. das Verfahren an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgeben.

§ 30

Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen

Die externen Meldestellen sowie die sonstigen öffentlichen Stellen, die für die Aufklärung, Verhütung und Verfolgung von Verstößen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes zuständig sind, arbeiten zur Durchführung dieses Gesetzes zusammen und unterstützen sich gegenseitig. Spezielle gesetzliche Regelungen zur Zusammenarbeit öffentlicher Stellen bleiben hiervon unberührt.

§ 31

Abschluss des Verfahrens

- (1) Hat eine externe Meldestelle die Stichhaltigkeit einer Meldung geprüft und das Verfahren nach § 28 geführt, schließt sie das Verfahren ab.
- (2) Ist eine externe Meldestelle nicht zuständig für eine Meldung oder ist es ihr nicht möglich, dem gemeldeten Verstoß innerhalb einer angemessenen Zeit weiter nachzugehen, so leitet sie die Meldung unverzüglich unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person an die jeweilige für die Aufklärung, Verhütung und Verfolgung des Verstoßes zuständige Stelle weiter. Dies gilt auch für Meldungen, für deren Weiterverfolgung nach § 4 Absatz 1 die externe Meldestelle nicht zuständig ist. Über die Weiterleitung setzt die externe Meldestelle die hinweisgebende Person unverzüglich in Kenntnis. Ist die Weiterleitung unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität nicht möglich, ist § 9 Absatz 3 zu beachten.
- (3) Kommt eine externe Meldestelle zu dem Ergebnis, dass ein gemeldeter Verstoß als geringfügig anzusehen ist, so kann sie nach pflichtgemäßem Ermessen das Verfahren abschließen.
- (4) Betrifft eine Meldung einen Sachverhalt, zu dem bereits ein Verfahren nach diesem Gesetz abgeschlossen wurde, so kann eine externe Meldestelle nach pflichtgemäßem Ermessen das Verfahren abschließen, wenn die Meldung keine neuen Tatsachen enthält. Dies gilt nicht, wenn neue rechtliche oder sachliche Umstände ein anderes Vorgehen rechtfertigen.
- (5) Schließt eine externe Meldestelle das Verfahren nach Absatz 3 oder Absatz 4 ab, teilt sie der hinweisgebenden Person die Entscheidung und die Gründe für die Entscheidung unverzüglich mit. Die externe Meldestelle soll die Entscheidung nach Satz 1 unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der in § 8 Absatz 1 genannten Personen dem betroffenen Beschäftigungsgeber mitteilen, wenn dieser zuvor gemäß § 29 Absatz 2 Nummer 1 von der externen Meldestelle kontaktiert wurde.
- (6) Eine externe Meldestelle teilt der hinweisgebenden Person das Ergebnis der durch die Meldung ausgelösten Untersuchungen nach deren Abschluss mit, soweit dies mit gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten vereinbar ist. Absatz 5 Satz 2 ist anzuwenden.
- (7) Für Streitigkeiten wegen der Entscheidungen einer externen Meldestelle nach den Absätzen 1 bis 6 ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Vor Erhebung einer Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

A b s c h n i t t 3

O f f e n l e g u n g

§ 32

Offenlegen von Informationen

- (1) Personen, die Informationen über Verstöße offenlegen, fallen unter die Schutzmaßnahmen dieses Gesetzes, wenn sie
1. zunächst gemäß Abschnitt 2 Unterabschnitt 4 eine externe Meldung erstattet haben und
 - a) hierauf innerhalb der Fristen für eine Rückmeldung nach § 28 Absatz 4 keine geeigneten Folgemaßnahmen nach § 29 ergriffen wurden oder
 - b) sie keine Rückmeldung über das Ergreifen solcher Folgemaßnahmen erhalten haben oder
 2. hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass
 - a) der Verstoß wegen eines Notfalls, der Gefahr irreversibler Schäden oder vergleichbarer Umstände eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen kann,
 - b) im Fall einer externen Meldung Repressalien zu befürchten sind oder
 - c) Beweismittel unterdrückt oder vernichtet werden könnten, Absprachen zwischen der zuständigen externen Meldestelle und dem Urheber des Verstoßes bestehen könnten oder aufgrund sonstiger besonderer Umstände die Aussichten gering sind, dass die externe Meldestelle wirksame Folgemaßnahmen nach § 29 einleiten wird.
- (2) Das Offenlegen unrichtiger Informationen über Verstöße ist verboten.

A b s c h n i t t 4

S c h u t z m a ß n a h m e n

§ 33

Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen

- (1) Die §§ 35 bis 37 sind auf hinweisgebende Personen anwendbar, sofern
1. diese intern gemäß § 17 oder extern gemäß § 28 Meldung erstattet haben oder eine Offenlegung gemäß § 32 vorgenommen haben,
 2. die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die von ihr gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprechen, und
 3. die Informationen Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass dies der Fall sei.
- (2) Die §§ 35 bis 37 sind unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 auch anwendbar auf Personen, die zuständigen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

§ 34

Weitere geschützte Personen

(1) Die §§ 35 bis 37 gelten entsprechend für natürliche Personen, die die hinweisgebende Person bei einer internen oder externen Meldung oder einer Offenlegung im beruflichen Zusammenhang vertraulich unterstützen, sofern die gemeldeten oder offengelegten Informationen

1. zutreffend sind oder die unterstützende Person zum Zeitpunkt der Unterstützung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die von der hinweisgebenden Person gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprachen, und
2. Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die unterstützende Person zum Zeitpunkt der Unterstützung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass dies der Fall sei.

(2) Sofern die Voraussetzungen des § 33 erfüllt sind, gelten die §§ 35 bis 37 entsprechend für

1. Dritte, die mit der hinweisgebenden Person in Verbindung stehen und in einem beruflichen Zusammenhang Repressalien erlitten haben, es sei denn, diese beruhen nicht auf der Meldung oder Offenlegung durch die hinweisgebende Person, und
2. juristische Personen, rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen, die mit der hinweisgebenden Person infolge einer Beteiligung rechtlich verbunden sind oder für die die hinweisgebende Person tätig ist oder mit denen sie in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht.

§ 35

Ausschluss der Verantwortlichkeit

(1) Eine hinweisgebende Person kann nicht für die Beschaffung von oder den Zugriff auf Informationen, die sie gemeldet oder offengelegt hat, rechtlich verantwortlich gemacht werden, sofern die Beschaffung nicht als solche oder der Zugriff nicht als solcher eine eigenständige Straftat darstellt.

(2) Eine hinweisgebende Person verletzt keine Offenlegungsbeschränkungen und kann nicht für die bei einer Meldung oder Offenlegung erfolgte Weitergabe von Informationen rechtlich verantwortlich gemacht werden, sofern sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Weitergabe der Informationen erforderlich war, um einen Verstoß aufzudecken.

§ 36

Verbot von Repressalien; Beweislastumkehr

(1) Gegen hinweisgebende Personen gerichtete Repressalien sind verboten. Das gilt auch für die Androhung und den Versuch, Repressalien auszuüben.

(2) Erleidet eine hinweisgebende Person nach einer Meldung oder Offenlegung eine Benachteiligung im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit, so wird vermutet, dass diese Benachteiligung eine Repressalie ist. In diesem Fall hat die Person, die die hinweisgebende Person benachteiligt hat, zu beweisen, dass die Benachteiligung auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte oder dass sie nicht auf der Meldung oder Offenlegung beruhte.

§ 37

Schadensersatz nach Repressalien

(1) Bei einem Verstoß gegen das Verbot von Repressalien ist der Verursacher verpflichtet, der hinweisgebenden Person den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Wegen eines Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann die hinweisgebende Person eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(2) Ein Verstoß gegen das Verbot von Repressalien begründet keinen Anspruch auf Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses, eines Berufsausbildungsverhältnisses oder eines anderen Vertragsverhältnisses oder auf einen beruflichen Aufstieg.

§ 38

Schadensersatz nach einer Falschmeldung

Die hinweisgebende Person ist zum Ersatz des Schadens verpflichtet, der aus einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Meldung oder Offenlegung unrichtiger Informationen entstanden ist.

§ 39

Verbot abweichender Vereinbarungen

Vereinbarungen, die die nach diesem Gesetz bestehenden Rechte hinweisgebender Personen oder sonst nach diesem Gesetz geschützter Personen einschränken, sind unwirksam.

A b s c h n i t t 5

S a n k t i o n e n

§ 40

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer wissentlich entgegen § 32 Absatz 2 eine unrichtige Information offenlegt.
- (2) Ordnungswidrig handelt, wer
 1. entgegen § 7 Absatz 2 eine Meldung oder dort genannte Kommunikation behindert,
 2. entgegen § 12 Absatz 1 Satz 1 nicht dafür sorgt, dass eine interne Meldestelle eingerichtet ist und betrieben wird, oder
 3. entgegen § 36 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit § 34, eine Repressalie ergreift.
- (3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 die Vertraulichkeit nicht wahrt.
- (4) Ordnungswidrig handelt, wer eine in Absatz 3 bezeichnete Handlung fahrlässig begeht.
- (5) Der Versuch einer Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 und 3 geahndet werden.
- (6) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 und 3, der Absätze 3 und 5 mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro, in den Fällen der Absätze 1 und 2 Nummer 2 mit einer Geldbuße bis zu zwanzigtausend Euro und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.

§ 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 und 3 und der Absätze 3 und 4 anzuwenden.

Abschnitt 6 Schlussvorschriften

§ 41

Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

1. die nähere Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens der externen Meldestelle des Bundes zu regeln und
2. eine weitere externe Meldestelle nach § 23 Absatz 1 zu bestimmen.

§ 42

Übergangsregelung

(1) Abweichend von § 12 Absatz 1 müssen private Beschäftigungsgeber mit in der Regel 50 bis zu 249 Beschäftigten ihre internen Meldestellen erst ab dem 17. Dezember 2023 einrichten. Satz 1 gilt nicht für die in § 12 Absatz 3 genannten Beschäftigungsgeber.

(2) § 16 Absatz 1 Satz 4 bis 6 und § 27 Absatz 1 Satz 3 bis 6 sind erst ab dem 1. Januar 2025 anzuwenden.

(3) § 40 Absatz 2 Nummer 2 ist erst ab dem ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] anzuwenden.

Artikel 2

Änderung des Arbeitsschutzgesetzes

In § 17 Absatz 2 Satz 3 des Arbeitsschutzgesetzes vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), das zuletzt durch Artikel 6k des Gesetzes vom 16. September 2022 (BGBl. I S. 1454) geändert worden ist, werden nach den Wörtern „die Vorschriften“ die Wörter „des Hinweisgeberschutzgesetzes,“ eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Bundesbeamtengesetzes

Das Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 67 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

- a) In Nummer 2 wird das Wort „oder“ am Ende gestrichen.
 - b) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
 - c) Folgende Nummer 4 wird angefügt:
 - „4. Informationen unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes an eine zuständige Meldestelle weitergegeben oder offengelegt werden.“
2. Dem § 125 wird folgender Absatz 3 angefügt:
- „(3) Beamtinnen und Beamte, die eine Meldung oder Offenlegung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz vornehmen, sind von der Einhaltung des Dienstwegs befreit.“

Artikel 4

Änderung des Soldatengesetzes

§ 14 Absatz 1 Satz 2 des Soldatengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 2 wird das Wort „oder“ am Ende gestrichen.
2. In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
3. Folgende Nummer 4 wird angefügt:
 - „4. Informationen unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes an eine zuständige Meldestelle weitergegeben oder offengelegt werden.“

Artikel 5

Änderung der Gewerbeordnung

§ 34d Absatz 12 Satz 3 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist, wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„§ 4 Absatz 2 sowie die §§ 5 bis 11, 24, 25 und 27 bis 31 des Hinweisgeberschutzgesetzes vom ... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes] sind entsprechend anzuwenden. Die Schutzmaßnahmen für hinweisgebende Personen im Sinne des § 1 des Hinweisgeberschutzgesetzes richten sich nach dessen Abschnitten 3 und 4.“

Artikel 6

Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes

§ 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Absätze 3 bis 8 werden aufgehoben.
2. Absatz 9 wird Absatz 2 und Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Das Bundesministerium der Finanzen kann durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Bestimmungen über Inhalt, Art, Umfang und Form der Meldung von Verstößen, für die die Bundesanstalt nach Absatz 1 und § 21 des Hinweisgeberschutzgesetzes zuständig ist, einschließlich der von Absatz 1 erfassten Rechtsverordnungen, Allgemeinverfügungen und sonstigen Vorschriften sowie Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union, erlassen.“

Artikel 7

Änderung des Geldwäschegesetzes

Dem § 53 des Geldwäschegesetzes vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51) geändert worden ist, wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Soweit die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als zuständige Behörde im Sinne des § 50 für die Errichtung eines Systems im Sinne von Absatz 1 zuständig ist, richten sich die Errichtung und der Betrieb nach § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes. Die Absätze 3 bis 7 finden insoweit keine Anwendung.“

Artikel 8

Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes

§ 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach den Wörtern „einen Prozess“ die Wörter „gemäß dem Hinweisgeberschutzgesetz für interne Meldungen“ eingefügt.
2. Der Nummer 4 wird ein Komma angefügt.
3. Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:

„5. gegen Vorschriften, bei denen auch eine Meldung an eine externe Stelle im Sinne des Hinweisgeberschutzgesetzes in Betracht kommt,“.

Artikel 9

Inkrafttreten

- (1) In Artikel 1 tritt § 41 des Hinweisgeberschutzgesetzes am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am ... [einsetzen: Datum desjenigen Tages des ersten auf den Monat der Verkündung folgenden Kalendermonats, dessen Zahl mit der des Tages der Verkündung übereinstimmt, oder, wenn es einen solchen Kalendertag nicht gibt, Datum des ersten Tages des darauffolgenden Kalendermonats] in Kraft.

Berlin, den 14. März 2023

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion
Christian Dürr und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17; im Folgenden: HinSch-RL), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2022/1925 (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1) geändert worden ist, in nationales Recht umzusetzen. Diesem Ziel dient der vorliegende Gesetzentwurf. Er soll ergänzt werden durch ein gesondertes Gesetz, das die für die Umsetzung notwendigen Regelungen für hinweisgebende Personen aus dem Kreis der Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie der Richterinnen und Richter im Landesdienst trifft. In diesem gesonderten Gesetz soll auch die Regelung über die Meldung und Offenlegung von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen (§ 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG), auf Äußerungen von anderen Beamtinnen und Beamten erweitert werden.

Im Zuge der Umsetzung der HinSch-RL soll mit einem neuen Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz, HinSchG) soll der bislang lückenhafte und unzureichende Schutz hinweisgebender Personen in der Bundesrepublik Deutschland ausgebaut werden. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Verstößen. Allerdings sind sie in der Vergangenheit oftmals infolge einer Meldung oder Offenlegung von Missständen Repressalien ausgesetzt gewesen. Denn Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber handeln im Spannungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufdeckung von Rechtsverstößen und Missständen in Betrieben und Behörden einerseits und ihren zivil-, arbeits- und dienstrechtlichen Pflichten andererseits. Wer sich dazu entschließt Missstände zu melden oder gar publik zu machen, muss nicht nur mit Repressalien wie beispielsweise Mobbing rechnen, sondern verstößt damit mitunter auch selbst gegen arbeits-, dienst- oder strafrechtliche Bestimmungen.

Bislang gelten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den zuständigen Behörden echte oder vermeintliche Gesetzesverstöße melden, die allgemeinen Regelungen. Vor allem aus dem Rücksichtnahmegebot des § 241 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) wird der grundsätzliche Vorrang betriebsinterner Aufklärung gefordert, damit dem betroffenen Unternehmen nicht durch vorschnelle Anzeigen oder Offenlegungen Schaden zugefügt wird. Nach dem Beamtenrecht ist internes Whistleblowing nur zulässig bei der ordnungsgemäßen Ausübung des beamtenrechtlichen Beschwerderechts sowie bei der Wahrnehmung der Beratungspflicht und des Remonstrationsrechts beziehungsweise der Remonstrationspflicht.

Gesetzliche Vorgaben regeln indes nicht ausdrücklich, wann in diesem Spannungsverhältnis die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Pflichten die Verschwiegenheits- und Loyalitätspflicht gegenüber dem Arbeitgeber oder dem Dienstherrn überwiegt und damit eine Offenbarung von Missständen rechtfertigt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich mit dem Schutz hinweisgebender Personen befasst und in seiner Grundsatzentscheidung im Fall Heinisch Feststellungen für die Abwägung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen getroffen. 2003 hatte eine Pflegerin in einem Pflegeheim mehrfach Personalnotstand und unhaltbare Pflegezustände zunächst bei ihrem Arbeitgeber, dann bei der übergeordneten Heimaufsicht angezeigt. Diese stellte gravierende Pflegemängel fest. Da der Arbeitgeber keine Maßnahmen ergriff, um die Mängel abzustellen, erstattete die Pflegerin Strafanzeige gegen die verantwortlichen Personen wegen Betrugs. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren ein und der Pflegerin wurde von ihrem Arbeitgeber gekündigt. Die Kündigung hielt einer arbeitsgerichtlichen Prüfung stand. Im Juli 2011 urteilte der EGMR, dass eine Verletzung von Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorlag. Der EGMR bestätigte dabei die Pflicht des Arbeitnehmers zu Loyalität, Zurückhaltung und Vertraulichkeit gegenüber seinem Arbeitgeber und bezeichnete den Gang an die Öffentlichkeit als „letztes Mittel“. Im Rahmen der

Verhältnismäßigkeitsprüfung seien unter anderem das öffentliche Interesse an der Information, deren Wahrheitsgehalt, Handlungsalternativen des Arbeitnehmers, aber auch die Gründe für dessen Handeln zu berücksichtigen (EGMR, Urteil v. 21.07.2011 – 28274/08 [Heinisch / Deutschland], NZA 2011, S. 1269, Rn. 61 ff.). Die Umstände dieses Falles, die vorausgegangenen erfolglosen internen Meldungen, die Reaktion des Arbeitgebers und die Dauer des Verfahrens zeigen beispielhaft, wie notwendig klare gesetzliche Regelungen für hinweisgebende Personen sind.

Deutsche Gerichte der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit orientieren sich seitdem immer wieder an den Vorgaben des EGMR (vergleiche BAG v. 31.07.2014, NZA 2015, S. 245, Rn. 63; BAG v. 21.09.2011, NZA 2012, S. 317, Rn. 33; BAG v. 14.12.2011, AP BGB § 667 Nummer 2, Rn. 23; LAG Düsseldorf v. 04.03.2016, BeckRS 2016, S. 68431, Rn. 49; LAG Köln v. 05.07.2012, BeckRS 2012, S. 75713; LAG Schleswig-Holstein v. 20.03.2012, BeckRS 2012, S. 68879; LAG Berlin-Brandenburg v. 07.11.2013, BeckRS 2014, S. 74315, LAG Rheinland-Pfalz v. 17.11.2016, BeckRS 2016, S. 112640, Rn. 37; LAG Rheinland-Pfalz v. 15.05.2014, BeckRS 2014, S. 70644; LAG Hamm v. 15.03.2013, BeckRS 2013, S. 69437; LAG Rheinland-Pfalz v. 15.04.2019, BeckRS 2019, 20971, Rn. 57; LAG München v. 29.07.2020, juris Rn. 122; OLG Frankfurt v. 08.05.2014, NZA-RR 2014, 437). Einzelfallbezogene Entscheidungen bedeuten allerdings keine Rechtssicherheit für die Betroffenen. Selbst mit guter juristischer Beratung können potenzielle Whistleblower im Vorfeld, also zum Zeitpunkt, zu dem sie sich entscheiden müssen, ob sie auf einen beobachteten Missstand aufmerksam machen sollen oder nicht, regelmäßig nicht verlässlich einschätzen, ob sie sich durch das Informieren zuständiger Behörden rechtskonform verhalten oder nicht. Für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber bleibt damit ein erhebliches Risiko, wenn sie einen Missstand aufdecken wollen.

Die Rechtslage hat sich allerdings durch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben für einzelne Sektoren und speziell im Bereich der Finanzdienstleistungen geändert. Denn vereinzelt enthalten einschlägige Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union Regelungen zum Hinweisgeberschutz beziehungsweise zu Mechanismen zur Meldung von Verstößen, die entsprechend in nationales Recht umgesetzt wurden, so etwa Artikel 71 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338), Artikel 28 der Verordnung (EU) 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP) (ABl. L 352 vom 9.12.2014, S. 1) oder jüngst die Ausnahmen in Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157 vom 15.6.2016, S. 1). Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die Regelungen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bereich der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigten Unternehmen in § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG).

Auch auf internationaler Ebene wurde die Diskussion um einen besseren Schutz hinweisgebender Personen in den vergangenen Jahren immer intensiver geführt. International verbreitet sich der Konsens, dass Whistleblower einen effektiven gesetzlichen Schutz benötigen, um insbesondere Korruption zu verhindern.

1999 wurden mit dem im Europarat geschlossenen Zivilrechtsübereinkommen über Korruption erstmals allgemeine internationale Regeln im Bereich Zivilrecht und Korruption festgelegt. Das Übereinkommen trat 2003 in Kraft, seine Durchführung wird von der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) überwacht. Artikel 9 des Übereinkommens sieht vor, dass „Beschäftigte, die den zuständigen Personen oder Behörden in gutem Glauben einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, angemessen vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.“ Die Bundesrepublik Deutschland konnte das Übereinkommen bislang anders als fast alle anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht ratifizieren, da nach dem bisher geltenden deutschen Recht ein solcher umfassender Hinweisgeberschutz nicht besteht (vergleiche die Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung vom 2. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/12996, S. 2). Da Teile des Übereinkommens in der Kompetenz der Europäischen Union liegen, bedarf es aber auch nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes noch einer unionsrechtlichen Ermächtigung, um das Übereinkommen ratifizieren zu können.

Das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption wird von einem entsprechenden Übereinkommen für den Bereich des Strafrechts flankiert, das in Artikel 22 einen wirksamen und angemessenen Schutz von Personen vorsieht, die mit den für die Ermittlung und Strafverfolgung zuständigen Behörden zusammenarbeiten oder als Zeugen Aussagen in Bezug auf Korruptionsstraftaten machen. Dieses Übereinkommen wurde von der Bundesrepublik Deutschland 2017 ratifiziert.

Die Vorgaben der EMRK im Hinblick auf die Achtung der Meinungsfreiheit hinweisgebender Personen wurden durch Empfehlungen und Entschlüsse der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees, dem die Überwachung der Umsetzung von Urteilen des EGMR obliegt, näher ausgestaltet und ergänzt. Beispielsweise fordert die Empfehlung CM/Rec(2014)7 des Ministerkomitees des Europarates aus dem Jahr 2014 einen umfassenden rechtlichen Schutz von Hinweisgebern und stellt hierfür 29 Grundsätze auf, die die nationalen Regelungen zum Schutz hinweisgebender Personen leiten sollen.

Auf internationaler Ebene steht neben den Initiativen des Europarates das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003, das die Bundesrepublik Deutschland 2014 ratifiziert hat. Artikel 33 des Übereinkommens zielt auf den Schutz von Personen, die gegenüber den zuständigen Behörden „in redlicher Absicht und mit hinreichender Begründung“ Angaben zu (im Übereinkommen näher beschriebenen) Straftaten machen. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu „erwägen“. Damit verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten zwar zur systematischen Prüfung, nicht aber zu einer konkreten Normsetzung.

Die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten haben 2019 bei ihrem Gipfeltreffen in Osaka Hohe Grundsätze für einen wirksamen Hinweisgeberschutz beschlossen (High Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers), die das Ziel eines weitreichenden Schutzes von Whistleblowern verfolgen. Sie fordern eine Gesetzgebung zum Schutz hinweisgebender Personen mit einem breiten, aber klar definierten sachlichen und einem weiten persönlichen Anwendungsbereich, einem umfassenden Schutz der Vertraulichkeit der Identität hinweisgebender Personen sowie wirksamen Sanktionen für Fälle, in denen hinweisgebende Personen von Repressalien betroffen sind.

Die OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen hat in ihrem Phase 4-Evaluierungsbericht zur Bekämpfung der Auslandsbestechung durch die Bundesrepublik Deutschland 2018 empfohlen, dass die Bundesrepublik Deutschland dringend die Gesetzeslage ändert und klare, umfassende Schutzmaßnahmen für Informantinnen und Informanten ergreift, etwa durch ein spezielles Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen, das auf alle Bereiche des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft anwendbar ist (OECD, Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung Bericht zu Phase 4. Deutschland, S. 100; erneut adressiert im Folgebericht vom 12. März 2021, S. 6).

Im Umweltbereich haben 2014 und 2017 die Ministererklärungen der Vertragsstaatenkonferenzen zum UNECE-Aarhus-Übereinkommen einen besseren Hinweisgeberschutz gefordert.

Neben den skizzierten Initiativen im internationalen Raum wurde im Europäischen Parlament in den vergangenen Jahren eine umfassende horizontale Regelung zum Schutz von hinweisgebenden Personen gefordert. Zu den jüngeren Aktivitäten zählt insbesondere die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Februar 2017 zur Rolle von Informanten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU (2016/2055(INI)). Das Parlament bedauerte, „dass die Kommission es bislang versäumt hat, Legislativvorschläge zur Schaffung eines Mindestschutzes für europäische Hinweisgeber vorzulegen“ (unter Y. 1.). Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten wies in seiner Stellungnahme zu der Entschließung (2016/2224(INI)) nicht nur auf die aus dem internationalen Recht abzuleitenden Vorgaben hin, sondern erklärte auch den unterschiedlichen Schutz von Hinweisgebern in den Mitgliedstaaten für unbefriedigend.

Getragen von dem Willen, einen politischen Rahmen zur Stärkung des Hinweisgeberschutzes auf EU-Ebene zu schaffen, hat die Kommission am 23. April 2018 ihren „Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ veröffentlicht. Ziel des Vorschlages war eine Mindestharmonisierung des Schutzes von hinweisgebenden Personen durch eine horizontale Richtlinie mit einem weiten Anwendungsbereich (KOM (2018) 218 endgültig). Erreicht werden sollte eine bessere Rechtsdurchsetzung in der Europäischen Union und ein europaweit geltendes einheitliches hohes Schutzniveau für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber durch eine gesetzgeberische Ausgestaltung des durch den EGMR herausgearbeiteten Grundrechtsschutzes.

Flankiert wurde der Richtlinienvorschlag von einer Mitteilung, die weitere Empfehlungen zum Schutz von Hinweisgebern auf EU-Ebene und durch die Mitgliedstaaten enthält (KOM (2018) 214 endgültig). In der Mitteilung beschreibt die Kommission verschiedene Maßnahmen auf EU-Ebene zum Schutz von Hinweisgebern wie den Schutz von Journalistinnen und Journalisten (Kofinanzierung von Projekten des Europäischen Zentrums für Presse und Informationsfreiheit), die Förderung des Schutzes von Hinweisgebern im Bereich der Korruptionsbekämpfung sowie die aktive Rolle des europäischen Bürgerbeauftragten beim Schutz von Hinweisgebern. Den Mitgliedstaaten werden die Umsetzung der Empfehlungen des Europarates zum Hinweisgeberschutz aus dem Jahr 2014 sowie verschiedene Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen für potentielle hinweisgebende Personen, kleine und mittlere Unternehmen und Bedienstete nationaler Behörden empfohlen.

Die HinSch-RL wurde im EU-Amtsblatt vom 26. November 2019 veröffentlicht und ist am 16. Dezember 2019 in Kraft getreten.

Der sachliche Anwendungsbereich der HinSch-RL orientiert sich an den Kompetenzen der Europäischen Union und ist primär aus Gründen der beschränkten Gesetzgebungskompetenz auf spezifische Bereiche beschränkt (Artikel 2 der HinSch-RL). In diesem Rahmen umfasst er die Felder, in denen vor allem „Insider“ zur Aufklärung von Missständen beitragen können. Es geht um Politikbereiche, in denen Verstöße erhebliche Risiken für das Gemeinwohl bergen, indem sie ernsthafte Gefahren für das öffentliche Gemeinwohl schaffen, und Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber sich in einer privilegierten Position befinden, um Verstöße ans Licht zu bringen (Erwägungsgrund 3).

Der persönliche Anwendungsbereich der HinSch-RL ist sehr weit gefasst (Artikel 4). Geschützt werden sollen nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einschließlich der Beamtinnen und Beamten, sondern unter anderem auch Praktikantinnen und Praktikanten, Freiwillige und Anteilseignerinnen und Anteilseigner, aber auch externe Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer und Lieferantinnen und Lieferanten sowie Personen, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder noch nicht begonnen hat und sich in einem vorvertraglichen Stadium befindet. Der Schutz greift allerdings nur dann, wenn die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber davon ausgehen durften, dass die gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprachen (Artikel 6). Auf eine bestimmte Motivation der meldenden Person kommt es hingegen nicht an; sie verliert ihren Schutz nicht dadurch, dass sie einen Rechtsverstoß etwa nur aus eigensüchtigen Motiven oder zum eigenen Vorteil meldet (Erwägungsgrund 32).

Die HinSch-RL sieht ein gestuftes Meldesystem vor (Artikel 7, 10, 15): Auf der ersten Stufe können Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber frei wählen, ob sie einen Verstoß zunächst intern melden oder sich an eine von dem jeweiligen Mitgliedstaat als zuständig benannte Behörde wenden (externe Meldung). Dabei wird an mehreren Stellen die Bedeutung interner Meldungen betont, da auf diesem Weg oftmals am schnellsten eine effektive Beseitigung von Missständen erreicht werden kann (Artikel 7 Absatz 2 und Erwägungsgrund 47 der HinSch-RL). Die HinSch-RL stellt konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung und die Verfahrensabläufe von internen und externen Meldewegen. Die Vertraulichkeit der Identität der Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber steht dabei an vorderster Stelle (Artikel 16 der HinSch-RL). Unbefugte Personen dürfen – auch wenn sie im selben Unternehmen beziehungsweise in derselben Behörde arbeiten – keinen Zugriff auf Dokumente (wie zum Beispiel E-Mail-Verläufe) haben, die Rückschlüsse auf die Identität der Hinweisgeberin oder des Hinweisgebers zulassen könnten.

Der Gang von Hinweisgeberinnen oder Hinweisgebern an die Öffentlichkeit (zum Beispiel über soziale Netzwerke oder die Medien) wird nur in bestimmten Fällen geschützt, zum Beispiel dann, wenn eine externe Meldung an die für diese Meldung zuständige Behörde fruchtlos geblieben ist.

Zum Schutz von hinweisgebenden Personen macht die HinSch-RL unter anderem Vorgaben zu verbotenen Repressalien, wie zum Beispiel Suspendierung, Entlassung und vorzeitige Kündigung, und sieht eine Umkehr der Beweislast vor. Schließlich verpflichtet die HinSch-RL die Mitgliedstaaten, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gegen juristische oder natürliche Personen vorzusehen, die eine nach der HinSch-RL geschützte Meldung behindern oder zu behindern versuchen, gegen Hinweisgeberinnen oder Hinweisgeber vorgehen oder Vorgaben zur Vertraulichkeit der Identität der meldenden Person verletzen (Artikel 23 der HinSch-RL).

Verpflichtende Vorgaben für den Umgang mit anonymen Hinweisen sieht die HinSch-RL nicht vor. Weder interne noch externe Meldestellen sind verpflichtet, technische Mittel oder Verfahren für anonyme Meldungen vorzuhalten.

Vom Anwendungsbereich der HinSch-RL vollständig ausgenommen sind der Schutz von Verschlussachen, die anwaltliche und ärztliche Verschwiegenheitspflicht, das richterliche Beratungsgeheimnis sowie das Strafprozessrecht. Unberührt bleibt die Verantwortung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit (Artikel 3 der HinSch-RL).

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Vorgaben der HinSch-RL sollen im Wesentlichen in einem neu zu schaffenden Stammgesetz (Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen, Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) umgesetzt werden. Die Umsetzung erfordert weitgehende Anpassungen im nationalen Recht, um das vorgesehene Schutzsystem zu implementieren. Während bislang im deutschen Recht der Schutz hinweisgebender Personen nur fragmentarisch und uneinheitlich in verschiedenen Lebensbereichen ausgestaltet ist, sieht die HinSch-RL ein einheitliches Schutzsystem für hinweisgebende Personen vor, die Verstöße in den verschiedensten Rechtsbereichen melden oder offenlegen. Dies lässt sich sinnvoll und systematisch logisch am besten durch ein neues Stammgesetz in das nationale Recht umsetzen, das für die Zukunft ein praktikables und anwendungsfreundliches Schutzsystem als Querschnittsinstrument etabliert.

Die Umsetzung der HinSch-RL erfordert neben dem Kernstück, dem HinSchG, Anpassungen im Bundesbeamtengesetz (BBG) und im Soldatengesetz (SG), um die obligatorische Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten und Soldatinnen und Soldaten in den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes sicherzustellen. Die zur Umsetzung der HinSch-RL ebenfalls erforderliche Anpassung des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) soll durch ein gesondertes Gesetz erfolgen.

Der Entwurf eines HinSchG in Artikel 1 gliedert sich wie folgt:

1. Anwendungsbereich (§§ 1 und 2)

Der persönliche Anwendungsbereich ist entsprechend den Vorgaben der HinSch-RL weit gefasst. Von der HinSch-RL ausdrücklich umfasst werden neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV einschließlich Beamtinnen und Beamten beispielsweise auch Selbständige, Anteilseignerinnen und Anteilseigner, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lieferanten und Personen, die bereits vor Beginn eines Arbeitsverhältnisses Kenntnisse von Verstößen erlangt haben. Um diesen Vorgaben zu genügen, wurde im Gesetzesentwurf ein umfassender Ansatz gewählt. Lediglich die Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Richterinnen und Richter im Landesdienst sind ausgenommen. Für diesen Personenkreis sollen die erforderlichen Regelungen durch ein gesondertes Gesetz getroffen werden, das dann auch die notwendige Anpassung des BeamStG vornimmt.

Der sachliche Anwendungsbereich wurde ausgehend vom sachlichen Anwendungsbereich der HinSch-RL ergänzt, um bei einer 1:1-Umsetzung der Richtlinie auftretende Wertungswidersprüche zu vermeiden und das Hinweisgeberschutzsystem für Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender handhabbar zu gestalten. Oftmals sind ursprünglich nationale und ursprünglich europäische Vorgaben so eng miteinander verwoben, dass andernfalls keine Rechtssicherheit gewährleistet wäre. Davon geleitet, Wertungswidersprüche zu vermeiden und praktikable Regelungen zu schaffen, wurden die in Artikel 2 Absatz 1 und dem Anhang Teil 1 der HinSch-RL angelegten Rechtsbereiche in begrenztem Umfang auf nationales Recht ausgeweitet. Einbezogen wurden dabei insbesondere das Strafrecht und bestimmte Ordnungswidrigkeiten.

Diese begrenzte Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs bei der Umsetzung der Richtlinienvorgaben steht im Einklang mit Artikel 2 Absatz 2 der HinSch-RL, der eine Ausdehnung des Schutzes nach nationalem Recht gestattet. Auf diese Weise wird ein umfassender und kohärenter Rahmen für den Hinweisgeberschutz geschaffen (vergleiche Erwägungsgrund 5 der HinSch-RL).

2. Verhältnis zu sonstigem geltenden Recht (§§ 4, 5 und 6)

Die HinSch-RL trifft ausdrückliche Anordnungen darüber, in welchen Fällen das durch sie vorgesehene Schutzsystem für hinweisgebende Personen nicht greift. Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Konstellationen, die in § 4 Absatz 1 und in § 5 umgesetzt wurden:

§ 4 Absatz 1 enthält eine Aufzählung bereits bestehender Meldesysteme für Verstöße, die unionsrechtlich vorgegeben wurden und entweder unmittelbar gelten oder bereits für bestimmte Sektoren in nationales Recht umgesetzt wurden. Diese bereits eingerichteten Meldesysteme sollen durch das neue horizontale Instrument nicht abgeschafft werden, sondern mit ihrer jeweiligen Sonderzuständigkeit weiterhin bestehen bleiben. Neben diesen Systemen soll auch keine zusätzliche neue Zuständigkeit für bereits erfasste Sachverhalte eingerichtet werden. Soweit bereits ein Meldesystem greift, auf das § 4 Absatz 1 verweist, gehen die spezifischen Regelungen dieses Systems vor; soweit die spezifischen Regelungen keine Vorgaben machen, gelten die Bestimmungen des HinSchG. Unabhängig hiervon bleiben die Rechte der Beschäftigten auf Konsultation ihrer Vertreter, einschließlich Beschwerderechte, unberührt (Artikel 3 Absatz 4 HinSch-RL).

§ 5 trifft Regelungen in Bezug auf besonders sensible Bereiche, bei denen Geheimhaltungsinteressen einer Meldung oder Offenlegung grundsätzlich entgegenstehen können. Die Ausnahmen vom Anwendungsbereich des allgemeinen Hinweisgeberschutzes sind durch die HinSch-RL vorgegeben und sollen 1:1 umgesetzt werden. Ausgenommen sind Informationen, die die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates oder besondere verteidigungs- und sicherheitsspezifische Aufträge betreffen, Verschlussachen sowie solche Informationen, die dem richterlichen Beratungsgeheimnis oder der ärztlichen oder anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht unterfallen. Entsprechend den Vorgaben der HinSch-RL stehen darüberhinausgehende Geheimhaltungspflichten einer Meldung oder Offenlegung nicht entgegen.

3. Interne und externe Meldesysteme (§§ 7 bis 31)

Es sind zwei Meldewege für hinweisgebende Personen vorgesehen, die gleichwertig nebeneinanderstehen und zwischen denen hinweisgebende Personen frei wählen können. Dies sind zum einen interne Meldekanäle innerhalb des betroffenen Unternehmens oder der betroffenen Behörde, zum anderen externe Meldekanäle, die bei einer unabhängigen Stelle eingerichtet werden.

Von grundlegender Bedeutung sind die Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit, die für beide Meldewege gleichermaßen gelten (vergleiche § 8). Damit das neue Schutzsystem wirksam und funktionstüchtig sein kann, ist es unerlässlich, dass die Identitäten aller von einer Meldung betroffenen Personen weitgehend geschützt werden.

Die Vorgaben zur Einrichtung interner Meldekanäle entsprechen den verpflichtenden Vorgaben der HinSch-RL. Allerdings haben die Meldestellen auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten. Dafür sind Meldekanäle vorzuhalten, die eine Kommunikation mit der hinweisgebenden Person unter Wahrung der Anonymität der hinweisgebenden Person erlauben. Im Übrigen wurde, soweit möglich, von Erleichterungen, die die HinSch-RL erlaubt, Gebrauch gemacht.

Eine externe Meldestelle auf Ebene des Bundes wird beim Bundesamt für Justiz (BfJ) angesiedelt. Diese zentrale Anlaufstelle im Sinne eines „one-stop-shop“ soll hinweisgebende Personen davon befreien, sich mit Zuständigkeitsfragen auseinandersetzen zu müssen, und davor bewahren, schon im Vorfeld einer Meldung den Mut zu verlieren, einen entsprechenden Sachverhalt oder Verstoß zu melden. Die externe Meldestelle des Bundes ist mit umfassenden Zuständigkeiten ausgestattet, soweit nicht die Länder eigene Meldestellen einrichten. Daneben sollen im speziellen Zuständigkeitsbereich der BaFin sowie des Bundeskartellamtes (BKartA) dort externe Meldestellen eingerichtet werden. Die externe Meldestelle kann Auskünfte einholen und erteilt der hinweisgebenden Person eine Rückmeldung über den Fortgang der Sache. Die externen Meldestellen haben auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten und müssen hierfür einen Meldeweg vorsehen, der eine Kommunikation mit der hinweisgebenden Person unter Wahrung ihrer Anonymität ermöglicht.

4. Offenlegung (§ 32)

Um allen Beteiligten Rechtssicherheit zu gewähren, werden in Umsetzung der Rechtsprechung des EGMR die Voraussetzungen festgelegt, bei deren Vorliegen eine hinweisgebende Person Informationen über einen Verstoß offenlegen darf. Hierbei ist auf eine Gefährdung des öffentlichen Interesses abzustellen oder darauf, dass der externe Meldeweg nicht ordnungsgemäß funktioniert.

5. Schutzmaßnahmen (§§ 33 bis 39)

Hinweisgebende Personen werden bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen umfangreich vor Repressalien geschützt. Hierzu werden alle ungerechtfertigten Nachteile wie beispielweise Kündigung, Versagung einer Beförderung, geänderte Aufgabenübertragung, Disziplinarmaßnahmen, Diskriminierung oder Mobbing gezählt,

die eine hinweisgebende Person infolge einer Meldung oder Offenlegung erleidet. Sichergestellt wird auch, dass die Schutzmaßnahmen für sonstige in den Schutzbereich der HinSch-RL fallende Personen entsprechend gelten.

6. Sanktionen (§ 40)

Verstöße gegen die wesentlichen Vorgaben werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet. Dies gilt für das Verhindern von Meldungen, das Ergreifen von Repressalien sowie für Verstöße gegen den Schutz der Vertraulichkeit der Identität hinweisgebender Personen.

Die Offenlegung wissentlich falscher Informationen durch hinweisgebende Personen wird ebenfalls mit einer Geldbuße belegt, um betroffenen Unternehmen und Behörden durch eine solche Offenlegung drohenden Nachteilen wie insbesondere Reputationsschäden angemessen entgegenzuwirken.

7. Schutz anonym meldender Personen

Die Meldestellen haben auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten. Personen, die anonym Meldung erstattet oder anonym eine Offenlegung vorgenommen haben und die weiteren Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen, genießen den Schutz des HinSchG. Praktisch relevant wird dies bei anonymen Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern naturgemäß allerdings erst ab dem Zeitpunkt, ab dem ihre Identität offenbar geworden ist (vergleiche auch Artikel 6 Absatz 3 HinSch-RL). Auch gelten für anonyme Meldungen die sonstigen Verfahrensgrundsätze (unter anderem das Gebot der Vertraulichkeit nach § 8 HinSchG), insbesondere wenn sich aus der Meldung Informationen ergeben, aus denen die Identität der hinweisgebenden Person abgeleitet werden könnte.

III. Alternativen

Die Initiative der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 19/4558) für ein „Gesetz zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)“ wurde am 11. Oktober 2018 dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz federführend zugewiesen. Es handelt sich dabei um die aktualisierte Fassung eines Entwurfs aus der vorherigen Legislaturperiode (Bundestagsdrucksache 18/3039) und war bereits in Kenntnis des Richtlinienvorschlags der Kommission auf den Weg gebracht worden. Der Entwurf sollte zugleich eine politische Positionierung zum Richtlinienvorschlag der Kommission herbeiführen. Er ist damit ausdrücklich kein Vorschlag zur Umsetzung der HinSch-RL und entspricht folglich nicht den dort enthaltenen Anforderungen.

Der Bundesrat hat dem vom Bundestag am 16. Dezember 2022 beschlossenen Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Bundestagsdrucksache 20/23), nicht zugestimmt. Der vorliegende Gesetzentwurf unterscheidet sich von diesem Gesetz dadurch, dass er auf die die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates auslösende Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie von Richterinnen und Richtern im Landesdienst verzichtet. Überdies wird die Regelung über die Meldung und Offenlegung von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen (§ 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG), auf Äußerungen von Beamtinnen und Beamten des Bundes beschränkt. Die entsprechenden Regelungen für die nun ausgenommenen Personengruppen sollen durch gesondertes Gesetz erfolgen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich zu Artikel 1 und Artikel 2 aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 (Strafrecht, gerichtliches Verfahren), Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 (Arbeitsrecht) GG, sowie ergänzend als Annexkompetenz des Bundes zu den jeweiligen vom sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs berührten Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes nach Artikel 73 und 74 GG. Für die beamtenrechtlichen Regelungen folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 GG (Bundesbedienstete). Für die in Artikel 4 vorgesehene Änderung des Soldatengesetzes hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG. Für die begleitenden Änderungen der Gewerbeordnung, des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, des Geldwäschegesetzes und des Versicherungsaufsichtsgesetzes in den

Artikeln 5 bis 8 beruht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Soweit der Gesetzentwurf Regelungen betreffend das Recht der Wirtschaft enthält, ergibt sich die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im gesamtstaatlichen Interesse vorliegend aus der Notwendigkeit, einheitliche Schutzstandards für hinweisgebende Personen zu schaffen. Eine unterschiedliche Behandlung wäre nicht vermittelbar und hätte zudem unmittelbaren Einfluss auf die Inanspruchnahme der Meldesysteme. Soweit die Pflicht zur Einrichtung der Meldesysteme sich an Wirtschaftsteilnehmer richtet, ist die Regelung durch Bundesgesetz auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Er dient der Umsetzung der HinSch-RL.

Die HinSch-RL selbst stellt klar, dass auf EU-Recht basierende, sektorspezifische Meldesysteme vorgehen, vergleiche Artikel 3 Absatz 1.

Soweit in den Erwägungsgründen der HinSch-RL von der Notwendigkeit gesprochen wird, die Ausübung bestimmter Datenschutzrechte einzuschränken, die aus der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1) sowie aus der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89) herrühren (vergleiche Erwägungsgründe 84, 85), ist eine Regelung im HinSchG nicht veranlasst. Die für den Hinweisgeberschutz notwendigen Ausnahmetatbestände sind bereits im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) enthalten.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf ist an die Maßgaben des umzusetzenden Unionsrechts gebunden. Er setzt diese Bestimmungen, soweit möglich, konkret und schonend um.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient. Er trägt insbesondere zur sozialen und ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit bei.

Der Entwurf regelt einen wirksamen und umfassenden Schutz hinweisgebender Personen vor Benachteiligung in verschiedenen Bereichen. Er leistet damit insbesondere einen Beitrag zur Verwirklichung von Nachhaltigkeitsziel 16 „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“. Insbesondere trägt er zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene (Unterziel 16.3) und zum Aufbau leistungsfähiger, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen (Unterziel 16.6) bei.

Der Entwurf fördert die Erreichung dieser Ziele, indem er hinweisgebenden Personen einen weitreichenden Schutz vor Repressalien gewährt und Rechtssicherheit gewährleistet. Durch den Aufbau von internen Meldesystemen in Unternehmen und Behörden sollen hinweisgebende Personen die Möglichkeit erhalten, Verstöße dort zu melden, wo sie im Regelfall am schnellsten untersucht und abgestellt werden können. Es soll den betroffenen Unternehmen und Behörden erleichtert werden, von entsprechenden Missständen Kenntnis zu erlangen, diese zu verfolgen und gegebenenfalls notwendige Maßnahmen zu ergreifen. Der Aufbau externer Meldestellen dient

ebenfalls der Aufdeckung von Verstößen und deren Verfolgung, allerdings von außerhalb des betroffenen Unternehmens oder der betroffenen Behörde. Beide Meldesysteme ergänzen sich insoweit.

Darüber hinaus trägt der Entwurf zur Erreichung weiterer Nachhaltigkeitsziele bei, die den in § 2 geregelten sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes betreffen. Denn durch den vorgesehenen Schutz von hinweisgebenden Personen erhöht der Entwurf die Wahrscheinlichkeit, dass Missstände, die der Erreichung der relevanten Nachhaltigkeitsziele entgegenstehen, aufgedeckt und beseitigt werden.

Konkret dient die Aufnahme entsprechender Regelungsbereiche in den sachlichen Anwendungsbereich gemäß § 2 unter anderem

- dem Gesundheitsschutz (Nachhaltigkeitsziel 3 „Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“, insbesondere Unterziel 3.6 „Bis 2020 die Zahl der Todesfälle und Verletzungen infolge von Verkehrsunfällen weltweit halbieren“ und Unterziel 3.9 „Bis 2030 die Zahl der Todesfälle und Erkrankungen aufgrund gefährlicher Chemikalien und der Verschmutzung und Verunreinigung von Luft, Wasser und Boden erheblich verringern“ sowie Unterziel 3.a „Die Durchführung des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs in allen Ländern nach Bedarf stärken“);
- dem Arbeits- und Sozialschutz (Nachhaltigkeitsziele 1 „Armut in allen ihren Formen und überall beenden“, 8 „Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“ und 10 „Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern“, insbesondere Unterziele 1.3 „Den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umsetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen erreichen“, 8.5 „Bis 2030 produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, einschließlich junger Menschen und Menschen mit Behinderungen, sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erreichen“, 8.8 „Die Arbeitsrechte schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer, einschließlich der Wanderarbeitnehmer, insbesondere der Wanderarbeitnehmerinnen, und der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, fördern“, 10.3 „Chancengleichheit gewährleisten und Ungleichheit der Ergebnisse reduzieren, namentlich durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung geeigneter gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Maßnahmen in dieser Hinsicht“ und 10.4 „Politische Maßnahmen beschließen, insbesondere fiskalische, lohnpolitische und den Sozialschutz betreffende Maßnahmen, und schrittweise größere Gleichheit erzielen“);
- dem Umwelt- und Klimaschutz (Nachhaltigkeitsziele 6 „Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten“, 13 „Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen“, 14 „Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen“ und 15 „Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen“);
- der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Nachhaltigkeitsziel 16 „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“, insbesondere Unterziele 16.4 „Bis 2030 illegale Finanz- und Waffenströme deutlich verringern, die Wiedererlangung und Rückgabe gestohlener Vermögenswerte verstärken und alle Formen der organisierten Kriminalität bekämpfen“ und 16.5 „Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren“).

Der Entwurf folgt damit schließlich den Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie „(1.) Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden“ sowie „(2.) Global Verantwortung wahrnehmen“, „(3.) Natürliche Lebensgrundlagen erhalten“, „(4.) Nachhaltiges Wirtschaften stärken“ und „(5.) Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die für den Haushalt des Bundes entstehenden Mehrbedarfe an Personal- und Sachmitteln entsprechen im Wesentlichen der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Meldungen und zur Vorhaltung von Meldekanälen, die eine anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und der Meldestelle ermöglichen, ist von weiteren laufenden und einmaligen Sachkosten auszugehen, die sich derzeit jedoch nicht weiter quantifizieren lassen. Sämtlicher Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich keine Änderung des Erfüllungsaufwandes.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der für die Wirtschaft entstehende Erfüllungsaufwand entspricht im Wesentlichen der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Meldungen und zur Vorhaltung von Meldekanälen, die eine anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und der Meldestelle ermöglichen, ist von weiterem laufenden und weiterem einmaligen Erfüllungsaufwand auszugehen, der derzeit jedoch nicht quantifiziert werden kann.

4.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der für die Verwaltung entstehende Erfüllungsaufwand entspricht im Wesentlichen der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird. Mit Blick auf die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Meldungen und zur Vorhaltung von Meldekanälen, die eine anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und der Meldestelle ermöglichen, ist von weiterem laufenden und weiterem einmaligen Erfüllungsaufwand auszugehen, der derzeit jedoch nicht quantifiziert werden kann.

5. Weitere Kosten

In Abhängigkeit vom Meldeaufkommen ist auch mit nachgelagerten gerichtlichen Verfahren zu rechnen. Hierzu sind arbeitsgerichtliche Verfahren zwischen der hinweisgebenden Person und ihrer Arbeitgeberin beziehungsweise ihrem Arbeitgeber, zivilgerichtliche, aber auch Strafverfahren zu zählen.

In welchem Umfang es hier zu einer erhöhten Belastung der Justiz kommt, ist derzeit nicht absehbar. Letztlich wird das Meldeaufkommen auch dadurch beeinflusst, welche Akzeptanz die Meldestellen innerhalb der Bevölkerung finden. Das Impact Assessment geht etwa davon aus, dass sich die Fallzahlen von Hinweisen über einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Implementierung um 200 % steigern (dort S. 53).

Kosten für soziale Sicherungssysteme werden nicht erwartet. Auch Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht ersichtlich.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Weitere Gesetzesfolgen, insbesondere verbraucherpolitische, gleichstellungspolitische und demografische Auswirkungen, sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung dieses Umsetzungsgesetzes kommt nicht in Betracht; auch die zugrundeliegende HinSch-RL ist nicht befristet.

Die Umsetzung der HinSch-RL wird auf europäischer Ebene evaluiert werden. Die Europäische Kommission wird gemäß Artikel 27 Absatz 3 der HinSch-RL die Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung

erlassenen nationalen Rechtsvorschriften bis zum 17. Dezember 2025 in einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat bewerten. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission gemäß Artikel 27 Absatz 2 der HinSch-RL jährliche Statistiken zu übermitteln, auf deren Grundlage die Evaluierung erfolgt.

Die Bundesregierung wird ihre Berichterstattung zu dieser Evaluation so vorbereiten, dass der Kommission in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland valide quantitative und qualitative Erkenntnisse übermittelt werden.

Eine nationale Evaluierung ist daneben notwendig, da der Erfüllungsaufwand eine Million Euro übersteigt (vergleiche die Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013 und vom 26. November 2019). Die nationale Evaluierung dient daneben der Vorbereitung der Berichterstattung an die Europäische Kommission.

Eine Evaluierung der Regelungen soll bis Mitte des Jahres 2025 erfolgen. Es ist zu erheben, ob die Zielsetzung der Verbesserung des Hinweisgeberschutzes in der Bundesrepublik Deutschland erreicht wurden.

Die Evaluierung soll feststellen, ob die durch die gesetzliche Regelung getroffenen Möglichkeiten durch die Normadressaten in Anspruch genommen wurden, wie die Akzeptanz bei den unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren ist und ob die Regelungen hinreichend praktikabel umsetzbar sind. Insgesamt soll beurteilt werden, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen.

Die Evaluierung soll auf Grundlage der eingehenden Meldungen erfolgen. Dazu sollen soweit möglich die Anzahl und Ausstattung der zu schaffenden externen und internen Meldestellen erhoben werden, die dort eingehenden Meldungen, das jeweils folgende Verfahren, sowie deren Ergebnisse. Nebenfolgen, Akzeptanz und Anwenderfreundlichkeit der vorgesehenen Lösungen sollen durch Befragung der beteiligten Akteurinnen und Akteure erhoben werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Gesetz für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen)

Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Vorschriften)

Zu § 1 (Zielsetzung und persönlicher Anwendungsbereich)

Zu Absatz 1

Dieses Gesetz dient der Umsetzung der HinSch-RL. Bislang existiert in der Bundesrepublik Deutschland kein umfassendes, einheitliches Hinweisgeberschutzsystem. Hinweisgebende Personen (Whistleblower) können allerdings wertvolle Beiträge dazu leisten, das Fehlverhalten natürlicher oder juristischer Personen aufzudecken und die negativen Folgen dieses Fehlverhaltens einzudämmen beziehungsweise zu korrigieren. In der Vergangenheit ist es immer wieder zu Fällen gekommen, in denen hinweisgebende Personen Nachteile zu erleiden hatten. In anderen Fällen ist davon auszugehen, dass Personen mit Insiderwissen von einer Meldung abgesehen haben, weil sie Repressalien fürchteten. Ziel dieses Gesetzes ist es, den Schutz hinweisgebender Personen und sonstiger von einer Meldung betroffener Personen zu stärken und sicherzustellen, dass ihnen im Rahmen der Vorgaben dieses Gesetzes keine Benachteiligungen drohen.

Die Regelung definiert diejenigen Personen, die gemäß § 1 Absatz 1 HinSchG geschützt werden. Hierbei handelt es sich um natürliche Personen, die entweder über interne oder externe Meldestellen Informationen über Verstöße melden oder diese nach den Voraussetzungen dieses Gesetzes offenlegen.

Der persönliche Anwendungsbereich der HinSch-RL ist in Artikel 4 definiert. Er ist sehr weit gesteckt und umfasst alle Personen, die potentiell Kenntnis von einem Verstoß im beruflichen Umfeld erlangt haben können. Da der europarechtliche Arbeitnehmerbegriff sehr viel weiter gefasst ist als derjenige des nationalen Rechts, kann den Anforderungen an die Umsetzung der HinSch-RL nur durch eine weite Generalklausel genügt werden. Auch sollen Personengruppen wie beispielsweise Beamtinnen und Beamte, Selbständige, Praktikantinnen und Praktikanten, Freiwillige und Organmitglieder von Gesellschaften wie zum Beispiel Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft vom persönlichen Anwendungsbereich der Regelung erfasst werden. Hierbei wird allerdings die nach dem deutschen Gesellschaftsrecht bestehende Kompetenzordnung durch die Einbeziehung von Anteilseignern und Aufsichtsratsmitgliedern in den Hinweisgeberschutz nicht ausgehebelt. Die Aufgabe eines Aufsichtsrats

ist es, den Vorstand einer Aktiengesellschaft bzw. die Geschäftsführung einer GmbH zu überwachen. Dazu gehört die Pflicht jedes Mitglieds, auf die Beseitigung etwaiger Rechtsverstöße im und durch das Unternehmen hinzuwirken. Die Geschäftsleitung muss die Gelegenheit erhalten, auf diese Weise aufgedeckte Missstände zu beseitigen. Aufsichtsratsmitglieder unterstehen im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung gerade nicht der Geschäftsleitung, auch wenn diese das Hinweisgeberschutzsystem einrichtet und verantwortet. Die aus der Organstellung erwachsende Überwachungspflicht wird durch das Hinweisgeberschutzsystem nicht verdrängt.

Der Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf hinweisgebende Personen, die Verstöße melden oder offenlegen, wenn deren Arbeitsverhältnis zwischenzeitlich beendet wurde. Gleiches gilt für hinweisgebende Personen, die sich in einem Bewerbungsverfahren befinden oder deren Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat und die während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen Informationen über Verstöße erlangt haben.

Die Begrifflichkeit des „Zusammenhangs mit der beruflichen Tätigkeit“ ist weit zu verstehen und jeweils im Lichte aller relevanten Umstände zu interpretieren. Sie reduziert sich nicht bloß auf das formale Arbeits- oder Dienstverhältnis, sondern umfasst zum Beispiel auch Tätigkeiten von Arbeitnehmervertretungen. Ein Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit ist anzunehmen, wenn laufende oder auch frühere berufliche Tätigkeiten betroffen sind und sich eine hinweisgebende Person Repressalien ausgesetzt sehen könnte, würde sie erlangte Informationen über Verstöße melden.

Damit soll ein möglichst breiter Kreis von Personen geschützt werden, der aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit, unabhängig von der Art dieser Tätigkeit sowie davon, ob diese vergütet wird oder nicht, Zugang zu Informationen über Verstöße hat.

Nicht geschützt wird die Meldung oder Offenlegung von Informationen über privates Fehlverhalten, von dem die hinweisgebende Person im beruflichen Zusammenhang erfährt, das aber keinen Bezug zur beruflichen Tätigkeit hat. Dies gilt insbesondere auch für die außerdienstliche Wohlverhaltenspflicht von Beamtinnen und Beamten, die nicht dazu führt, dass die Meldung privaten Fehlverhaltens von Beamtinnen und Beamten in den Anwendungsbereich einbezogen wird.

Zu Absatz 2

Das Gesetz will aber nicht nur diejenigen Personen schützen, die Meldungen erstatten oder Verstöße offenlegen. Geschützt werden darüber hinaus auch Personen, die von der Meldung oder Offenlegung betroffen sind, etwa indem sie dort genannt werden und so potentielle Zeugen sein können. Nicht weniger wichtig ist, dass auch die Personen geschützt werden, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, das heißt denen in der Meldung oder Offenlegung ein Fehlverhalten vorgeworfen wird. Auch in Bezug auf diese Personen gilt es, die Vertraulichkeit der Identität zu schützen und die geltenden Verfahrensrechte nicht zu beschränken. Gleichermaßen sollen die Rechte und Geheimhaltungsinteressen der von der Meldung oder Offenlegungen betroffenen juristischen Personen (insbesondere Unternehmen), Personenvereinigungen und sonstigen Organisationsformen geschützt werden. Neben der eigentlichen Zielrichtung der HinSch-RL, den Schutz der hinweisgebenden Personen zu verbessern, ist also auch der Schutz dieser weiteren von der Meldung oder Offenlegung betroffenen Personen zu gewährleisten. Entsprechende Vorgaben finden sich auch in der HinSch-RL (vergleiche Artikel 22 Absatz 2, Artikel 23 Absatz 2).

Zu Absatz 3

Dem Gesetz nicht unterfallen sollen Meldungen oder Offenlegungen durch den in § 1 BeamtStG genannten Personenkreis, also durch Beamtinnen und Beamte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ausgenommen werden auch Richterinnen und Richter im Landesdienst, für die nach § 71 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG), das BeamtStG entsprechend gilt, soweit im DRiG nichts anderes bestimmt ist. Grund hierfür ist, dass das HinSchG Regelungen trifft, die für diese Personengruppen eine Anpassung des BeamtStG erforderlich machen.

Für eine vollständige Umsetzung der HinSch-RL ist allerdings erforderlich, dass auch den in Absatz 3 genannten Personengruppen der von der HinSch-RL vorgesehene Schutz gewährt wird. Die hierfür notwendige Ausnahme von der nach § 37 BeamtStG geltenden Verschwiegenheitspflicht soll in einem gesonderten Gesetz erfolgen, das gemäß Artikel 74 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 27 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Im gleichen Zug könnte dann auch der persönliche Anwendungsbereich des HinSchG durch eine Streichung von Absatz 3 entsprechend erweitert werden.

Zu § 2 (Sachlicher Anwendungsbereich)

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Hinweisgebende Personen sollen auf den Schutz des HinSchG vertrauen können, wenn sie erhebliche Verstöße gegen Vorschriften melden. Von einem erheblichen Verstoß ist in all jenen Fällen auszugehen, in denen der Gesetzgeber einen Verstoß strafbewehrt hat. Hier hat der Gesetzgeber bereits durch die Pönalisierung deutlich gemacht, dass ein nicht nur unerheblicher Verstoß vorliegt.

Daher ist es sachgerecht, hinweisgebende Personen stets dann zu schützen, wenn ein Verstoß gegen Strafvorschriften im Raum steht. Denn andernfalls käme es zu Wertungswidersprüchen im Verhältnis zu sonstigen Verstößen, die in Umsetzung der HinSch-RL zwingend vom sachlichen Anwendungsbereich zu erfassen sind und unter Nummer 3 untergliedert nach Rechtsbereichen aufgezählt werden.

Zu Nummer 2

Um erhebliche Verstöße gegen Vorschriften handelt es sich auch dann, wenn die Verletzung einer Vorschrift bußgeldbewehrt ist und die verletzte Vorschrift dem Schutz der in Nummer 2 genannten hochrangigen Rechtsgüter Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient. Auch insoweit ist es zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen notwendig, dass hinweisgebende Personen geschützt sind.

Die Regelung ist weit zu verstehen. Eine Vorschrift dient dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane, wenn sie diesen Schutz bezweckt oder dazu beiträgt, den Schutz der genannten Rechtsgüter und Rechte zu gewährleisten.

So werden etwa im Bereich des Arbeitsschutzes sowohl die dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit der Beschäftigten dienenden Vorschriften als auch arbeitsschutzrechtliche Mitteilungs-, Erlaubnis-, Prüfungs-, Bestellungs-, Belehrungs-, Dokumentations- und Anzeigepflichten erfasst. Denn Letztere dienen ebenfalls der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten. Im Falle des Mindestlohngesetzes (MiLoG) bedeutet dies beispielsweise, dass Verstöße gegen die Pflicht zur Zahlung des Mindestlohnes nach § 20 MiLoG ebenso unter Nummer 2 fallen wie Verstöße gegen Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG, Duldungs- und Mitwirkungspflichten eines Arbeitgebers nach § 15 MiLoG oder Meldepflichten nach § 16 MiLoG. Erfasst werden von Nummer 2 beispielsweise auch bußgeldbewehrte Verstöße gegen Vorgaben des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (§ 16 Absatz 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes). Diese sichern in erster Linie die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt, dienen damit aber auch dem Schutz der Rechte von Beschäftigten.

Unter Nummer 2 fallen zudem Bußgeldvorschriften, mit denen Verstöße gegen Rechte der Organe sanktioniert werden, die die Interessen von Beschäftigten vertreten. Hierzu zählen insbesondere solche Bußgeldvorschriften, die Verstöße gegen Aufklärungs- und Auskunftspflichten gegenüber Organen der Betriebsverfassung wie Betriebsräten, Gesamtbetriebsräten, Konzernbetriebsräten, Wirtschaftsausschüssen, Bordvertretungen oder Seebetriebsräten sanktionieren (§ 121 des Betriebsverfassungsgesetzes). Erfasst sind aber auch bußgeldbewehrte Verstöße gegen Aufklärungs-, Auskunfts-, Unterrichts- und Mitteilungspflichten gegenüber Organen nach anderen Gesetzen, die Beschäftigteninteressen vertreten, wie etwa Sprecherausschüsse (§ 36 des Sprecherausschussgesetzes) sowie Interessenvertretungsorgane (z.B. besonderes Verhandlungsgremium) nach dem SE-Beteiligungsgesetz, dem SCE-Beteiligungsgesetz oder dem Europäische Betriebsräte-Gesetz.

Sofern die verletzte Vorschrift nicht zumindest auch dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient, kann der sachliche Anwendungsbereich des HinSchG nach den anderen Nummern des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 eröffnet sein.

Zu Nummer 3

In den unter den einzelnen Buchstaben aufgezählten Rechtsbereichen ist der sachliche Anwendungsbereich eröffnet, wenn ein Verstoß gegen Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder oder gegen unmittelbar geltende

Rechtsakte der Europäischen Union oder der Europäischen Atomgemeinschaft, einschließlich der Vorschriften, die den jeweiligen Verstoß straf- oder bußgeldbewehren, in Rede steht.

Die Regelung setzt mit den einzeln aufgezählten Rechtsbereichen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang Teil I der HinSch-RL um. Gleichwohl umfasst der sachliche Anwendungsbereich nicht allein die in der HinSch-RL selbst genannten Rechtsakte. Denn der Verweis in Artikel 2 der HinSch-RL auf einzelne Unionsrechtsakte im Anhang ist dynamisch ausgestaltet. Dies bedeutet nicht nur, dass auch im Nachhinein erlassene Durchführungsrechtsakte oder delegierte Maßnahmen umfasst sind. Vielmehr sind vom sachlichen Anwendungsbereich in Umsetzung der HinSch-RL auch zukünftige Rechtsakte umfasst (dazu Erwägungsgrund 19). Da es für hinweisgebende Personen gänzlich unmöglich wäre nachzuvollziehen, welche Verstöße jeweils in den sachlichen Anwendungsbereich fallen und so die vertrauliche Behandlung seiner Identität nach sich ziehen würden, ist es unerlässlich, die einzelnen Rechtsbereiche so anzupassen, dass hinweisgebende Personen einschätzen können, ob ein beobachtetes Verhalten gegen Vorschriften in diesem Bereich verstößt. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob sich dieser Verstoß aus Landes-, Bundes- oder Unionsrecht ergibt.

Die zusätzliche Nennung der „Europäischen Atomgemeinschaft“ ist zur vollständigen und rechtsförmlich korrekten Umsetzung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vi in Verbindung mit Anhang Teil I Buchstabe F. der HinSch-RL erforderlich, der für die Bereiche Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit keine EU- sondern Euratom-Rechtsakte enthält. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft müssen hingegen nicht gesondert erwähnt werden, weil die Europäische Union Rechtsnachfolgerin dieser Gemeinschaften ist.

Zu Buchstabe a

Von der Bestimmung erfasst werden alle Vorschriften zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung. Hierzu zählen Straftaten nach den §§ 89c, 129a, 129b und 261 des Strafgesetzbuchs (StGB), jeweils in Verbindung mit den §§ 25, 26 oder 27 StGB, insbesondere das Geldwäschegesetz (GwG), das Kreditwesengesetz (KWG) sowie die Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1).

Zu Buchstabe b

Der sachliche Anwendungsbereich erfasst mit dem Terminus „Produktsicherheit und -konformität“ Produkte, die den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union unterliegen und in den Anhängen I und II der Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1) aufgeführt sind. Hinzu kommen Produkte im Anwendungsbereich der Richtlinien 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4), 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern (ABl. L 146 vom 10.6.2009, S. 1), 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51) sowie der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1).

Die in Anhang Teil I Buchstabe C Nummer 1 iii) genannte Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie, ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1) ist seit dem 1. September 2020 nicht mehr in Kraft. Sie wurde aufgehoben durch die Verordnung (EU) 2018/858 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 151 vom 14.6.2018, S. 1), so dass Produkte nach dieser Verordnung in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen.

Zu Buchstabe c

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe D Ziffer 3 der HinSch-RL um. Sie orientiert sich an den drei EU-Rechtsakten aus dem Anhang der Richtlinie. Es gibt keine Rechtsakte, die eng mit der Richtlinie 2008/96, Straßenverkehrsinfrastrukturmanagement, verwandt sind. Damit sollten auch keine Rechtsunsicherheiten bei der Bestimmung der Reichweite des sachlichen Anwendungsbereichs bestehen. Auch die Vorgaben für Straßentunnel und zur Zulassung zum Güter- bzw. Personenkraftverkehrsunternehmers (Kraftomnibusunternehmen) sind abgegrenzte Bereiche, die sich nicht zur Ausweitung auf andere Themen der Verkehrssicherheit eignen.

Zu Buchstabe d

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe D Ziffer 1 der HinSch-RL um. Neben den europäischen werden auch deutsche Vorgaben zur Eisenbahnbetriebssicherheit in den sachlichen Anwendungsbereich des Hinweisgeberschutzes einbezogen. Dies dient der Vermeidung von Wertungswidersprüchen.

Zu Buchstabe e

Diese Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe D Ziffer 4 der HinSch-RL und geht nicht darüber hinaus. Denn der wesentliche Beitrag des Hinweisgeberschutzes zur Vermeidung von Verstößen gegen Vorschriften der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit, die das Leben von Menschen gefährden können, wurde bereits in den sektoralen Unionsrechtsakten für die Sicherheit im Seeverkehr, d. h. den Richtlinien 2013/54/EU und 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, anerkannt, die spezifische Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern sowie eigene Meldekanäle vorsehen. Diese Rechtsakte schützen auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eigene unbeabsichtigte Fehler melden, vor Repressalien (sogenannte „Redlichkeitskultur“). Ein Vorrang dieser spezifischen Meldekanäle ist in § 4 vorgesehen.

Zu Buchstabe f

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe D Ziffer 2 der HinSch-RL um. Der wesentliche Beitrag des Hinweisgeberschutzes zur Vermeidung von Unfällen und schweren Störungen, die das Leben von Menschen gefährden, wurde bereits im sektoralen Unionsrechtsakt für die Sicherheit im Luftverkehr, d. h. der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, anerkannt, der spezifische Maßnahmen zum Schutz von Ereignisse meldenden Personen sowie eigene Meldekanäle vorsieht. Dieser Rechtsakt schützt auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eigenes fahrlässiges Verhalten melden, vor Repressalien (sogenannte „Redlichkeitskultur“). Ein Bedarf für eine Abrundung des sachlichen Anwendungsbereiches besteht nicht.

Zu Buchstabe g

Diese Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe D Ziffer 5 der HinSch-RL.

Zu Buchstabe h

Die Regelung setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v der HinSch-RL um und umfasst Verstöße gegen Vorschriften im Bereich Umweltschutz.

Zu Buchstabe i

Die Regelung setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vi der HinSch-RL um und umfasst Verstöße gegen Vorschriften in den Bereichen Strahlenschutz, also dem Schutz vor ionisierender und nichtionisierender Strahlung, und kerntechnische Sicherheit.

Zu Buchstabe j

Die Vorschrift dient der Umsetzung der HinSch-RL im Bereich Umweltschutz, soweit Energierecht betroffen ist. Sie ergänzt den Bereich unter Buchstabe h, soweit die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und Energieeffizienz betroffen ist.

Zu Buchstabe k

Mit der Auflistung in Buchstabe k werden die Rechtsakte des Anhangs Teil I Buchstabe G der HinSch-RL sowie sonstiges in engem Sachzusammenhang stehendes Recht in den sachlichen Anwendungsbereich einbezogen. Umfasst hiervon sind Bestimmungen zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, zum ökologischen Landbau, zur Tiergesundheit und zum Tierschutz, soweit die Bestimmungen dem Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren, von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, zur Haltung von Wildtieren in Zoos, zum Schutz der für wissenschaftlichen Zwecke verwendeten Tiere sowie zum Schutz der Tiere beim Transport und den damit zusammenhängenden Vorgängen dienen. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen werden auch die Bereiche des Geoschutzes und des Inverkehrbringens und Verwendens von Pflanzenschutzmitteln vom Anwendungsbereich erfasst.

Unter den Begriff der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit fallen dabei sämtliche lebensmittel- und futtermittelrechtliche Vorschriften, ohne Rücksicht auf das Vorliegen oder Fehlen einer Gesundheitsgefährdung. Insbesondere erfasst werden Vorschriften des Täuschungsschutzes im Sinne von Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Zu Buchstabe l

Die Vorschrift definiert den Anwendungsbereich des Gesetzes im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Gemäß Anhang Teil 1 Buchstabe H der HinSch-RL fallen hierunter insbesondere Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs, Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Human- und Tierarzneimittel, Medizinprodukte und Patientenrechte gemäß der Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 45).

Ergänzt wird der sachliche Anwendungsbereich des Hinweisgeberschutzes um Verstöße gegen Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Medizinprodukte, die sich insbesondere aus der Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates (ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 1) ergeben. Hierdurch wird ein Gleichlauf des Schutzstandards im Bereich der öffentlichen Gesundheit erreicht. Sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung von hinweisgebenden Personen, die Verstöße gegen Qualitäts- und Sicherheitsstandards im ersten Fall von Arzneimitteln, im zweiten Fall von Medizinprodukten melden oder offenlegen, sind nicht ersichtlich.

Zu Buchstabe m

Buchstabe m setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer viii in Verbindung mit Anhang Teil 1 Buchstabe H Nummer 4 der HinSch-RL um.

Zu Buchstabe n

In den aufgezählten Rechtsbereichen fallen nur solche Regelungen in den sachlichen Anwendungsbereich, die zumindest auch verbraucherschützenden Charakter haben. Sonstige Bestimmungen sind hingegen nicht erfasst.

Zu den Regelungen der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmerinnen und Unternehmern und Verbraucherinnen und Verbrauchern zählen beispielsweise solche Vorschriften, die in Umsetzung der Richtlinie 2011/83/EU und der Richtlinie (EU) 2019/770 außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge, Fernabsatzverträge und Verträge über die Bereitstellung digitaler Inhalte betreffen. Ebenso gehören dazu die zwischen Unternehmern und Verbrauchern geltenden Vorschriften des Kaufvertragsrechts, mit denen die Richtlinie 1999/44/EG und die Richtlinie (EU) 2019/771 in das deutsche Recht umgesetzt werden (§§ 433 ff., 474 ff. BGB). Erfasst werden aber auch alle übrigen Regelungen der Verbraucherrechte im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmerinnen beziehungsweise Unternehmern und Verbraucherinnen beziehungsweise Verbrauchern, die zumindest auch verbraucherschützenden Charakter haben.

Im Bereich der Zahlungskonten und Finanzdienstleistungen sind alle verbraucherschützenden Regelungen erfasst, die Bankgeschäfte und sonstige Finanzdienstleistungen betreffen. Erfasst sind daher Vorgaben zu Konto- und Zahlungsdiensten ebenso wie die Regelungen des Verbraucherkreditrechts.

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ix in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe I der HinSch-RL.

Nicht erfasst ist der Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Zu Buchstabe o

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer x in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe J der HinSch-RL und den dortigen Verweis auf die Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, ABl. L 201 vom 31. Juli 2002, S. 37) um.

Zu Buchstabe p

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer x in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe J der HinSch-RL und den dortigen Verweis auf die DSGVO um.

Zu Buchstabe q

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer x in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe J der HinSch-RL und den dortigen Verweis auf die Richtlinie (EU) 2016/1148 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1) um.

Zu Buchstabe r

Die im Anhang Teil 1 der HinSch-RL genannte Richtlinie 2007/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über die Ausübung bestimmter Rechte von Aktionären in börsennotierten Gesellschaften (ABl. L 184 vom 14.7.2007, S. 17) enthält punktuelle und über mehrere Bereiche des Aktienrechts verteilte Aktionärsrechte und begleitende Vorkehrungen, die im Aktiengesetz an verschiedenen Stellen umgesetzt worden sind. Handhabbarkeit und Praktikabilität der neuen Regelungen werden gewährleistet, indem alle gesetzlichen Vorgaben zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften einbezogen werden. Die Regelung erfasst auch Europäische Aktiengesellschaften (SE), da diese nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE) (ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 1) als Aktiengesellschaften gelten.

Zu Buchstabe s

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe B Ziffer vii der HinSch-RL um.

Zu Buchstabe t

Entsprechend den Vorgaben in Anhang Teil I Buchstabe B der HinSch-RL werden Verstöße gegen Vorschriften der Rechnungslegung einschließlich der Buchführung in den sachlichen Anwendungsbereich einbezogen bei kapitalmarktorientierten Unternehmen sowie Zahlungs- und E-Geldinstituten, vergleiche insoweit Anhang Teil I Buchstabe B Ziffern i, ix und xii der HinSch-RL. Darüber hinaus werden solche Verstöße bei Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen einbezogen, da diese Unternehmen in der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (ABl. L 182 vom 29.06.2013, S. 19), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2021/2101 (ABl. L 429 vom 01.12.2021, S. 1) geändert worden ist, als Unternehmen von öffentlichem Interesse deklariert werden und die Nichteinbeziehung daher wertungswidersprüchlich wäre. Einbezogen werden auch Verstöße gegen Vorschriften der Rechnungslegung bei Finanzdienstleistungs- und Wertpapierinstituten. Diese Unternehmen legen wie die zwingend einzubeziehenden Zahlungs- und E-Geldinstitute nach dem Ersten Unterabschnitt des Vierten Abschnitts des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs Rechnung und werden ebenfalls von der BaFin beaufsichtigt. Schließlich werden auch Verstöße gegen die Rechnungslegungsvorgaben bei Pensionsfonds einbezogen. Bei an-

deren Unternehmen werden Verstöße gegen Rechnungslegungsvorschriften in den sachlichen Anwendungsbereich einbezogen, wenn sie strafbewehrt sind, weil dann die Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 Nummer 1 HinSchG vorliegen.

Zu Nummer 4

Erfasst sind Verstöße gegen bundesrechtlich und einheitlich geltende Regelungen für Vergaben von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen mit einem Auftragswert in Höhe von oder oberhalb der EU-Schwellenwerte (siehe § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB). Es geht insoweit um Verstöße im Anwendungsbereich der entsprechenden Richtlinien 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65), 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1), 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243), 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (ABl. L 216 vom 20.8.2009, S. 76) inklusive der Nachprüfungsverfahren gemäß Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 14), Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. L 395 vom 30.12.1989, S. 33) und möglicher nachfolgender Unionsrechtsakte und ihrer nationalen Umsetzungsvorschriften (hier insbesondere Teil 4 des GWB sowie die Vergabeverordnung). Öffentliche Aufträge und Konzessionen, die unter Artikel 346 AEUV fallen, sind nicht umfasst. Ebenso sind nicht erfasst Verstöße gegen Landesvergabebe- und -verordnungen sowie gegen Vorschriften, die nur Vergaben der Bundesverwaltung betreffen.

Zu Nummer 5

§ 4d FinDAG etabliert bereits ein Hinweisgeberschutzsystem für den Bereich der Finanzdienstleistungen und alle sonstigen Verstöße, bei denen es die Aufgabe der BaFin ist, deren Einhaltung durch die von ihr beaufsichtigten Unternehmen und Personen sicherzustellen. Die von der HinSch-RL im Anhang Teil I Buchstabe B für die Bereiche Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte umfassten Richtlinien und Verordnungen unterfallen dem Meldesystem nach § 4d FinDAG. Diese Aufteilung soll aufgrund der Sachnähe der BaFin beibehalten werden. Hierzu wird der Bereich in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG mit einbezogen und in § 21 dem dortigen Meldesystem zugewiesen.

Zu Nummer 6

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Alternative 1 der HinSch-RL um. Die hinweisgebende Person kann sich nur dann auf den Hinweisgeberschutz berufen, wenn der mitgeteilte Sachverhalt Umstände betrifft, die dazu dienen oder dienen sollen, Körperschaften oder Personenhandelsgesellschaften entgegen der für sie geltenden steuerlichen Rechtsnormen, insbesondere der Vorschriften zu Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer – soweit Gewinneinkünfte (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 des Einkommensteuergesetzes) betroffen sind – oder Umsatzsteuer, einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen. Es wäre nicht sachgerecht, hier zwischen Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften zu differenzieren. Im Hinblick auf große mittelständische Unternehmen, die in Deutschland anders als in anderen Mitgliedstaaten häufig als nicht körperschaftsteuerpflichtige rechtsfähige Personenhandelsgesellschaften organisiert sind, wäre es zum Beispiel in Bezug auf ihre Umsatzsteuerpflichtigkeit schwer zu vermitteln, diese durch eine Beschränkung auf die Körperschaftsteuerpflichtigkeit explizit vom Schutzbereich der Regelung auszunehmen. Daher wurde vom Wortlaut der (deutschen Fassung der) HinSch-RL abgewichen.

Zu Nummer 7

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Alternative 2 der HinSch-RL um. Hinweisgebende Personen sollen geschützt werden, wenn sie Vereinbarungen melden oder offenlegen, die darauf abzielen, Körperschaften

oder Personenhandelsgesellschaften einen steuerlichen Vorteil (siehe dazu die Begründung zu § 2 Absatz 1 Nummer 6) zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften geltenden Steuerrechts zuwiderläuft. Im Verhältnis zu Nummer 6 ist Nummer 7 insoweit zeitlich vorgelagert, als vom Hinweisgeberschutz bereits Vereinbarungen erfasst sind, die darauf abzielen, sich durch Verstöße gegen für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften geltende steuerliche Rechtsnormen missbräuchlich Steuervorteile zu verschaffen. Als ein solcher Verstoß kommt insbesondere ein Gestaltungsmissbrauch im Sinne des § 42 AO in Betracht, d.h. die Wahl einer unangemessenen rechtlichen Gestaltung, die beim Steuerpflichtigen oder einem Dritten im Vergleich zu einer angemessenen Gestaltung zu einem gesetzlich nicht vorgesehenen Steuervorteil führen kann.

Zu Nummer 8

Neben Verstößen gegen Artikel 101 und 102 AEUV unterliegt auch die Meldung und Offenlegung von Informationen über Verstöße gegen die entsprechenden Parallelvorschriften des deutschen Wettbewerbsrechts dem sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Der deutsche Gesetzgeber hat sich für einen Gleichlauf der nationalen Kartellrechtsbestimmungen (insbesondere §§ 1, 19 und 20 GWB) mit den unionsrechtlichen Vorgaben (Artikel 101 und Artikel 102 AEUV) entschieden, um schwierige Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit der Bestimmung des Anwendungsbereichs des EU-Wettbewerbsrechts zu vermeiden (vgl. Begründung zur 7. GWB-Novelle, BT-Drs. 15/3640, S. 22-23). Diese Erwägungen sind auch bei der Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs des Hinweisgeberschutzgesetzes beachtlich. Die parallele Erfassung sowohl des europäischen als auch des nationalen Wettbewerbsrechts dient der Rechtssicherheit der hinweisgebenden Personen und vermeidet Wertungswidersprüche hinsichtlich der effektiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts aus europäischer und nationaler Rechtsquelle.

Zu Nummer 9

Die Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitebare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1 – im Folgenden Digital Markets Act – DMA) sieht in Artikel 51 die Ergänzung des Anhangs Teil I Abschnitt J der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17), die durch die Verordnung (EU) 2020/1503 (ABl. L 347 vom 20.10.2020, S. 1) geändert worden ist (HinSch-RL), um den DMA vor. Der sachliche Anwendungsbereich der HinSch-RL wird damit um die DMA-Vorschriften erweitert. Artikel 43 regelt zudem explizit, dass die HinSch-RL auf die Meldung von Verstößen gegen den DMA Anwendung findet. Da es sich beim DMA um eine EU-Verordnung handelt, gilt dies unmittelbar. Der Anwendungsbereich des HinSchG ist daher ebenfalls auf Verstöße gegen den DMA zu erstrecken.

Zu Nummer 10

Die Vorschrift ermöglicht es, dass verfassungsfeindliche Äußerungen von Beamtinnen und Beamten des Bundes auch unterhalb der Strafbarkeitsschwelle gemeldet werden können, beispielsweise Äußerungen in Chats. Der Begriff der Äußerung beschränkt sich aber nicht auf schriftliche Aussagen, sondern erfasst auch mündliche (oder auf andere Weise – etwa durch Gebärden) getätigte Äußerungen.

Die Pflicht zur Verfassungstreue (vgl. § 60 Absatz 1 Satz 3 BBG) ist eine Ausprägung der allgemeinen Treuepflicht, die als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Absatz 5 GG verfassungsrechtlich abgesichert ist. Der Pflichtenkreis ist äußerst weit.

Im Hinblick auf den Anlass der aktuellen Diskussion (Entfernung von Extremisten aus dem öffentlichen Dienst, z. B. von Verfassungsfeinden, die der sogenannten Reichsbürgerszene zuzurechnen sind) wird darauf hingewiesen, dass die Verfassungstreue insbesondere verletzt ist, wenn ein Beamter bspw. die Existenz der Bundesrepublik Deutschland in Abrede stellt und die freiheitliche demokratische Grundordnung ablehnt. Er verletzt so seine gesetzlich normierte Verfassungstreuepflicht in schwerwiegender Weise (vgl. BVerwG, Urteil vom 2.12.2021 - 2 A 7.21, NVwZ 2022, 1379).

Zu Absatz 2**Zu Nummer 1**

Absatz 2 dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der HinSch-RL. Unter Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV fallen insbesondere solche gemäß den genaueren Definitionen in einschlägigen Unionsmaßnahmen. Hierzu zählen nach Erwägungsgrund 15 vor allem die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995) und die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S.1). Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 wird bezüglich der schwersten Formen betrugsähnlichen Verhaltens ergänzt durch die Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29) und das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995, einschließlich der dazugehörigen Protokolle vom 27. September 1996, 29. November 1996 und 19. Juni 1997.

Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV können gegebenenfalls aber auch durch zukünftige Unionsrechtsakte besonders geschützt werden, auf die sich der Anwendungsbereich dieses Absatzes ebenfalls erstrecken würde.

Strafrechtlich relevante Handlungen gegen die finanziellen Interessen der Union sind insbesondere diejenigen, die durch die Richtlinie (EU) 2017/1371 sanktioniert werden. Diese Richtlinie wurde durch das EU-Finanzschutzstärkungsgesetz in nationales Recht umgesetzt. Allerdings sind die erfassten Verstöße nicht auf strafrechtlich relevante Handlungen begrenzt, die im Übrigen auch bereits von Absatz 1 Nummer 1 abgedeckt werden. Denn die in Artikel 325 AEUV verwendete Formulierung „Betrügereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen“ wird ausgehend vom Zweck der Vorschrift weit ausgelegt. Erfasst werden sowohl alle subjektiv vorwerfbaren Handlungen, die Verstöße gegen positives Unionsrecht bewirken, als auch – ohne dass ein Rechtsverstoß vorliegen müsste – alle Schein- und Umgehungstatbestände, das heißt solche Handlungen, die formal rechtstreu sind, deren einziger oder vorrangiger Zweck jedoch darin besteht, die Union finanziell zu schädigen (vergleiche Calliess/Ruffert/Waldhoff, AEUV, Artikel 325, Rn. 4). Die Skala der Verhaltensweisen zum Nachteil der finanziellen Unionsinteressen reicht dementsprechend von einer fahrlässigen Missachtung unionsrechtlicher Normen als „einfacher Unregelmäßigkeit“ bis hin zu vorsätzlich begangenen Straftaten (vergleiche Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, AEUV, Artikel 325, Rn. 17).

Der Begriff der Betrügereien ist somit weit zu fassen und betrifft sowohl strafrechtliches wie auch ordnungswidriges Verhalten, verlangt aber als subjektives Element eine vorsätzliche oder fahrlässige Schädigung der finanziellen Interessen der EU (Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, AEUV, Artikel 325, Rn. 19).

Zu Nummer 2

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Alternative 1 der HinSch-RL um.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)**Zu Absatz 1**

In der Vorschrift werden die wesentlichen Begriffe des Gesetzes definiert.

Zu Absatz 2

Dieser Absatz setzt Artikel 5 Nummer 1 der HinSch-RL um.

Zu Nummer 1

Verstöße sind zunächst Handlungen und Unterlassungen im Rahmen einer beruflichen, unternehmerischen oder dienstlichen Tätigkeit, die rechtswidrig sind. Die Eingrenzung stellt klar, dass nur die Meldung oder Offenlegung

solcher Verstöße nach diesem Gesetz geschützt ist, die im Zusammenhang mit einer beruflichen, unternehmerischen oder dienstlichen Tätigkeit stehen. Nicht geschützt wird dahingehen die Meldung oder Offenlegung eines rein privaten Fehlverhaltens.

Dieser Begriff ist enger als in der Rechtfertigung von § 5 Nummer 2 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG), wo auch die Aufdeckung sonstigen Fehlverhaltens die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen rechtfertigt. Die Meldung solchen vor allem „unethischen“ Verhaltens soll hier nicht genügen.

Zu Nummer 2

Ein Verstoß im Sinne dieses Gesetzes liegt auch dann vor, wenn das Verhalten oder Unterlassen missbräuchlich ist und dem Ziel oder dem Zweck der Vorschriften im sachlichen Anwendungsbereich zuwiderläuft. Mit dieser Vorschrift sollen Praktiken erfasst werden, die der Gesetzgeber bei der Regelung der betreffenden Fachmaterie nicht im Blick hatte, die er aber miteinbezogen hätte, wenn er eine Vorstellung von den möglichen Umgehungsversuchen gehabt hätte.

Mit dieser Regelung werden daher auch missbräuchliche Praktiken im Sinne der EuGH-Rechtsprechung vom Anwendungsbereich umfasst, das heißt solche, die zwar in formaler Hinsicht nicht als rechtswidrig erscheinen, die jedoch mit dem Ziel oder Zweck der einschlägigen Rechtsvorschriften unvereinbar sind. Der vom EuGH entwickelte allgemeine Grundsatz des Verbots missbräuchlicher Praktiken, wie er z. B. im Bereich der Mehrwertsteuer durch die aus dem Halifax-Urteil des EuGH hervorgegangene Rechtsprechung angewandt wird, hat seine Grundlage in der ständigen Rechtsprechung des EuGH, wonach zum einen eine betrügerische oder missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht erlaubt ist und zum anderen die Anwendung des Unionsrechts nicht so weit gehen kann, dass die missbräuchlichen Praktiken von Wirtschaftsteilnehmern gedeckt werden, d. h. diejenigen Umsätze, die nicht im Rahmen normaler Handelsgeschäfte, sondern nur zu dem Zweck getätigt werden, missbräuchlich in den Genuss von im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Vorteilen zu kommen (EuGH, Rs. C-255/02, Halifax, Rn. 68, 69 m.w.N.). Die Versagung eines Rechts oder Vorteils wegen missbräuchlicher oder betrügerischer Tätigkeiten ist daher nach der Rechtsprechung des EuGH auch nur die bloße Folge der Feststellung, dass im Fall von Betrug oder Rechtsmissbrauch die objektiven Voraussetzungen für die Erlangung des ersuchten Vorteils in Wirklichkeit nicht erfüllt sind und daher für die Versagung keine spezielle Rechtsgrundlage erforderlich ist (EuGH, Rs. C-251/16, Cussens u.a., Rn. 32). Solch missbräuchliches Verhalten oder Unterlassen ist deshalb nach Erwägungsgrund 42 der HinSch-RL zu erfassen, um eine ernsthafte Schädigung des öffentlichen Interesses wirksam aufdecken und verhindern zu können.

Zu Absatz 3

Die Definition von Informationen über Verstöße setzt Artikel 5 Nummer 2 der HinSch-RL um. Die Formulierung ist weit zu verstehen und umfasst neben Verstößen auch begründete Verdachtsmomente und neben tatsächlichen auch potentielle Verstöße, so dass unter die Begrifflichkeit „Information über Verstöße“ auch begründete Verdachtsmomente über einen potentiellen, im Ergebnis sich aber nicht bestätigenden Verstoß fallen. Um Verstöße wirksam zu unterbinden, ist der Schutz auch für solche Personen gerechtfertigt, die zwar keine eindeutigen Beweise beibringen, aber begründete Bedenken oder einen begründeten Verdacht äußern.

Zu Absatz 4

Zentrale Voraussetzung für den Schutz hinweisgebender Personen nach diesem Gesetz ist neben dem in der Praxis seltenen Fall einer Offenlegung das Erstellen einer Meldung an eine interne oder externe Meldestelle. Hierfür müssen jeweils die im entsprechenden Abschnitt genannten Voraussetzungen erfüllt werden. Da das HinSchG an zahlreichen Stellen Voraussetzungen und Folgen von Mitteilungen an interne und externe Meldestellen parallel oder gemeinsam regelt, dient die Definition der Meldung dem einfacheren Verständnis des Gesetzestextes.

Der Absatz setzt Artikel 5 Nummer 3 der HinSch-RL um.

Zu Absatz 5

Dieser Absatz setzt Artikel 5 Nummer 6 der HinSch-RL um. Unter welchen Voraussetzungen es zulässig ist, Informationen über Verstöße öffentlich zugänglich zu machen, regelt § 32 HinSchG.

Zu Absatz 6

Die Vorschrift setzt Artikel 5 Nummer 11 der HinSch-RL um.

Unter den Begriff der Repressalie werden alle Handlungen und Unterlassungen in einem beruflichen Zusammenhang gefasst, die eine Reaktion auf eine Meldung oder Offenlegung sind und durch die der hinweisgebenden Person ungerechtfertigte Nachteile entstehen oder entstehen können. Die Definition des Begriffs der Repressalie ist weit gefasst, indem sie jede benachteiligende Handlung oder Unterlassung im beruflichen Kontext einschließt. Allerdings sollen umgekehrt Beschäftigungsgeber nicht daran gehindert werden, beschäftigungsbezogene Entscheidungen zu treffen, die nicht auf die Meldung oder Offenlegung zurückzuführen sind.

Tatbestandsmerkmal einer Repressalie ist die Kausalität zwischen der Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes und der Benachteiligung.

Zu Absatz 7

Unter den Begriff der Folgemaßnahmen werden alle Tätigkeiten interner und externer Meldestellen zusammengefasst, die infolge einer eingegangenen Meldung ergriffen werden können. Ausgangspunkt ist die Aufzählung denkbarer Folgemaßnahmen in Artikel 5 Nummer 12 der HinSch-RL. Anders als dort fallen unter den Begriff der Folgemaßnahmen im Sinne dieses Absatzes aber nur diejenigen Maßnahmen, die die jeweilige Meldestelle selbst ergreifen kann. Insbesondere Strafverfolgungsmaßnahmen, die der Staatsanwaltschaft vorbehalten sind, sind nicht vom Begriff der Folgemaßnahmen umfasst. Die einzelnen Folgemaßnahmen ergeben sich aus § 18 für die internen Meldestellen und aus § 29 für die externen Meldestellen.

Zu Absatz 8

Absatz 8 definiert den Begriff der Beschäftigten. Damit wird der Kreis der Personen festgelegt, die gemäß § 16 Absatz 1 über interne Meldestellen eine Meldung vornehmen können. Des Weiteren werden Beschäftigte bei den Schwellenwerten nach § 12 berücksichtigt.

Beschäftigte im Sinne dieser Vorschrift sind neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch diejenigen, die zu ihrer Berufsbildung beschäftigt sind, Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter (auch solche der Länder), Soldatinnen und Soldaten sowie Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind, zu diesen gehören auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten. In Heimarbeit Beschäftigte sind Heimarbeiter im Sinne des Heimarbeitsgesetzes. Die Nummer 7 erfasst Menschen mit Behinderungen, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem anderen Leistungsanbieter nach § 60 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch beschäftigt sind und von den Nummern 1 und 6 nicht erfasst werden.

Zu Absatz 9

Damit ein weitgehendes und einheitliches Schutzniveau erreicht wird und Hinweisen weitgehend intern nachgegangen werden kann, wird der Kreis der Beschäftigungsgeber weit gefasst. Neben natürlichen Personen und juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts werden rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen erfasst.

Juristische Personen des privaten Rechts sind beispielsweise der eingetragene Verein, die eingetragene Genossenschaft, die Aktiengesellschaft, die Kommanditgesellschaft auf Aktien, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Stiftungen des Privatrechts.

Zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zählen Gebietskörperschaften, Personalkörperschaften sowie Verbandskörperschaften auf Bundes- und Landesebene. Bei Jobcentern in Form der gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch sind Beschäftigungsgeber die jeweiligen Träger.

Umfasst werden beispielsweise Anstalten, wie zum Beispiel die Landesrundfunkanstalten, sowie öffentlich-rechtliche Stiftungen, die evangelische und katholische Kirche mit ihren Kirchengemeinden und sonstige gemäß Artikel 140 GG, Artikel 137 Absatz 5 der Weimarer Reichsverfassung als Körperschaften des öffentlichen Rechts oder nach entsprechenden Bestimmungen des Landesrechts anerkannte oder als Vereine des BGB konstituierte Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften.

Zu Absatz 10

Die Vorschrift regelt, wer privater Beschäftigungsgeber ist und damit nach § 14 Absatz 2 unter den dort genannten Voraussetzungen interne Meldestellen gemeinsam betreiben sowie unter die Übergangsregelung des § 42 fallen kann. Die Regelung setzt zudem Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 1

der HinSch-RL um. Ausnahmen von der privaten Beschäftigungsgebereigenschaft umfassen damit zum einen Beschäftigungsgeber, die im vollständigen Eigentum einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehen, also beispielsweise solche, in denen die juristische Person des öffentlichen Rechts sämtliche Anteile der Gesellschaft hält. Zum anderen fallen darunter Beschäftigungsgeber, die zwar nicht im vollständigen Eigentum einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehen, in denen diese jedoch die Mehrheit der Anteile hält oder zu einer Minderheitsbeteiligung Umstände hinzutreten, die die Ausübung eines beherrschenden Einflusses zumindest für eine gewisse Dauer ermöglichen (z.B. die Identität der Leitungspersonen; für die Annahme eines beherrschenden Einflusses bzw. einer Einflussmöglichkeit reicht aber beispielsweise eine bloße Präsenzmehrheit auf einer Hauptversammlung aufgrund geringer Teilnahme des Aktionärspublikums nicht aus).

Gleiches gilt, wenn statt nur einer mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen das Eigentum haben oder die Kontrolle ausüben können.

Zu § 4 (Verhältnis zu sonstigen Bestimmungen)

Zu Absatz 1

Die Regelung setzt Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit dem Anhang Teil II der HinSch-RL um.

Die Vorschrift regelt das Verhältnis zu bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu sektorspezifischen Meldewegen. Es wird klargestellt, dass gesetzlich bereits bestehende spezifische Meldewege den Vorgaben dieses Gesetzes vorgehen sollen. Hintergrund dessen ist, dass die sektorspezifisch tätigen und etablierten Meldestellen regelmäßig über große Expertise und tiefes Fachwissen verfügen. Daher sollen Fälle, deren Bearbeitung dieses Fachwissen verlangt, nicht von diesen Stellen zu einer allgemeinen Meldestelle, wie sie mit diesem Gesetz eingerichtet wird, verlagert werden.

Die einzelnen Meldesysteme, auf die verwiesen wird, sehen jeweils ein Meldesystem für potentielle oder tatsächliche Verstöße unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der meldenden Person vor. Der Kreis der möglichen Meldenden sowie der Verstöße, deren Meldung geschützt ist, sind jeweils auf den konkreten Einzelfall zugeschnitten. Daraus folgt, dass die spezifischen Meldesysteme dem mit diesem Gesetz eingerichteten allgemeinen Meldesystem nur insoweit vorgehen, als die potentiell hinweisgebende Person auch nach dem spezifischen Meldesystem geschützt ist und der konkret der Meldung zugrundeliegende Verstoß auch in den sachlichen Anwendungsbereich des spezifischen Systems fällt. Ist der persönliche oder sachliche Anwendungsbereich des spezifischen Meldesystems nicht eröffnet, kann das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem greifen.

Das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem kommt außerdem zur Anwendung, soweit die spezifischen Regelungen, auf die in Satz 1 verwiesen wird, keine Vorgaben machen. Damit wird festgelegt, dass die Bestimmungen des HinSchG auch die sektorspezifischen Rechtsakte ergänzen können, sofern deren Vorgaben nur Teilbereiche des Hinweisgeberschutzsystems umfassen. Relevant ist dies insbesondere in den Fällen, in denen die sektorspezifischen Bestimmungen nur ein internes (vergleiche § 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes) oder nur ein externes Meldeverfahren (vergleiche § 53 GwG) vorsehen. Sofern die sektorspezifischen Regelungen beispielsweise für ein internes Meldeverfahren Vorgaben enthalten, bleibt daneben kein Raum für die Anwendung des HinSchG betreffend das interne Meldeverfahren, selbst wenn das HinSchG detailliertere Vorgaben macht.

Die Richtlinie 2009/16/EG sieht in Artikel 18 und Artikel 18a Beschwerdeverfahren vor, die alle vorgelegten Informationen oder vorgelegten Berichte einer Person oder Organisation erfassen, die ein berechtigtes Interesse hinsichtlich der Sicherheit des Schiffes einschließlich der Sicherheit und Gesundheit seiner Besatzung, der Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord und der Verhütung von Verschmutzung hat (vgl. Artikel 2 Nummer 14 der Richtlinie). Für derartige Beschwerden, die die vorgenannten Inhalte betreffen, gehen die spezifischen Regelungen der Richtlinie und der nationalen Umsetzung im Schiffssicherheitsgesetz und in aufgrund der §§ 9, 9a und 9c des Seeaufgabengesetzes erlassenen Rechtsverordnungen den Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes vor.

Bereits etablierte oder neu entstehende sektorspezifische Meldeverpflichtungen, -wege und -verfahren, mit denen Verstöße an bestimmte Stellen gemeldet werden können beziehungsweise müssen, die aber im Gegensatz zu den in Absatz 1 genannten Regelungen keine spezifischen Regelungen zum Hinweisgeberschutz vorsehen, bestehen weiterhin neben den Meldewegen des HinSchG. Das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem des HinSchG kommt dann neben diesen in Absatz 1 nicht genannten sektorspezifischen Meldeverpflichtungen, -wegen und -verfahren

zur Anwendung. Dies betrifft beispielsweise Artikel 140 der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1); sofern der Anwendungsbereich des HinSchG eröffnet ist, kann eine Person, die einen Verstoß gegen die Verordnung (EU) 2017/625 melden möchte, folglich zwischen einer Meldung nach Artikel 140 der Verordnung (EU) 2017/625 und einer Meldung nach den Vorschriften des HinSchG wählen; in letzterem Fall finden die Bestimmungen des HinSchG Anwendung.

Zu Absatz 2

Das Bedürfnis der hinweisgebenden Person und von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, nach Schutz vor der Preisgabe ihrer Daten ist höher zu werten als der Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Informationen, den jedermann nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) hat. Daher wird die Anwendung des IFG und des VIG ausgeschlossen. Die Vorschrift entspricht den Regelungen für bereits geltende sektorspezifische Hinweisgeberschutzsysteme, die die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person schützen. Die Anwendung der Regelungen der Länder über den Zugang zu amtlichen Informationen wird entsprechend dem Umgang mit den Regelungen auf Bundesebene ebenfalls ausgeschlossen.

Diese Ausnahme gilt jedoch nicht für Regelungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen. Dies ist notwendig, da das Umweltinformationsrecht des Bundes und der Länder eine 1:1-Umsetzung von europa- und völkerrechtlichen Vorgaben darstellt, bei denen es keine Befugnis eines EU-Mitgliedstaats zum vollständigen Ausschluss der Anwendung gibt, ohne gegen dieses höherrangige Recht zu verstoßen. Dennoch gewährleistet auch die Anwendung der Regelungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen im Einzelfall einen gleichwertigen Schutz von hinweisgebenden Personen und von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind. Grundsätzlich gilt, dass soweit im Einzelfall nach Abwägung Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher oder privater Belange einer Herausgabe entgegenstehen, sich dies nach den §§ 8 und 9 Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) sowie den entsprechenden Rechtsvorschriften der Länder richtet. Danach gilt beispielsweise: Dem Ablehnungsgrund des Schutzes der personenbezogenen Daten unterfallen unter anderem die Identität der hinweisgebenden Person sowie von Personen, die Gegenstand der Meldung sind. Soweit es um interne Mitteilungen privater oder staatlicher informationspflichtiger Stellen geht, wird in aller Regel der Ablehnungsgrund der internen Mitteilungen einschlägig sein. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichts (vergleiche Urteil vom 20.01.2021, Rs. C-619/19, BVerwG 10 C 2.21) umfasst der Begriff der „internen Mitteilungen“ alle Informationen, die innerhalb einer informationspflichtigen Stelle im Umlauf sind, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht worden sind und die den Binnenbereich der informationspflichtigen Stelle nicht verlassen haben. Grund hierfür ist das geschützte Bedürfnis nach einem geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten. Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichts kann zudem auch eine bei einer Behörde vorhandene Umweltinformation, die von einer externen Quelle bei ihr eingegangen ist, in diesem Sinne „intern“ sein, wenn sie der Öffentlichkeit vor ihrem Eingang bei der Behörde nicht zugänglich gemacht worden ist oder hätte zugänglich gemacht werden müssen und wenn sie den Binnenbereich dieser Behörde, nachdem sie bei ihr eingegangen ist, nicht verlässt (EuGH, a.a.O. Rn 43, BVerwG, a.a.O., Rn. 19). Zudem haben der EuGH und das BVerwG festgestellt, dass eine starre zeitliche Begrenzung der möglichen Ablehnung nicht besteht, maßgeblich bleibt die Würdigung des jeweiligen Einzelfalls.

Zu Absatz 3

Das BKartA wird im Rahmen seiner Zuständigkeit zu einer externen Meldestelle nach § 22. Die Vorschrift stellt klar, dass hiervon die Vorgaben für die Behandlung von Kronzeugen in den §§ 81h ff. GWB, nach denen die Kartellbehörde bei Erfüllung der Voraussetzungen für die Kronzeugenbehandlung auf Antrag von der Verhängung einer Geldbuße gegenüber einem Kartellbeteiligten absehen oder diese ermäßigen kann, unberührt bleiben.

Zu Absatz 4

Die Regelung in Absatz 4 hat klarstellenden Charakter. Sie setzt die Vorgaben aus Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d der HinSch-RL um, der festlegt, dass durch die HinSch-RL nicht die Anwendung von nationalem Recht in Bezug auf das Strafverfahren berührt wird. Dies ist von Bedeutung, um den Schutz der Integrität von Ermittlungen und Verfahren sowie die Verteidigungsrechte der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, sicherzustellen.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person im Rahmen eines Ermittlungs- oder Hauptverfahrens nur nach den Vorgaben der Strafprozessordnung (StPO) zugesichert werden kann. Denn als Zeugen sind Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber wesentliche Beweismittel, deren Angaben zur Ermittlung der Wahrheit in der Regel von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Die Möglichkeit zur Überprüfung der Glaubwürdigkeit des Zeugen ist insbesondere für die Verteidigung und aus Gründen der prozessualen Fairness unabdingbar. Auf die Weiter- und Bekanntgabe der Identität kann daher nur ausnahmsweise und unter besonderen Umständen in den gesetzlich normierten Fällen verzichtet werden.

Zu § 5 (Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten)

Zu Absatz 1

Absatz 1 setzt Artikel 3 Absatz 2 der HinSch-RL um.

Zu Nummer 1

Aus Gründen des Staatswohls ist die Weitergabe schutzbedürftiger Informationen unabhängig von ihrem Geheimhaltungsgrad durch Meldung oder Offenlegung nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes umfasst. Zum Schutz der nationalen Sicherheit und wesentlicher Sicherheitsinteressen ist es gerechtfertigt, entsprechende Informationen unmittelbarer und mittelbarer Art vor einer Weitergabe durch Meldung oder Offenlegung zu schützen. Dazu gehören auch Informationen aus nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr, die Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Sachverhalte zulassen. Militärische Angelegenheiten der Bundeswehr erfassen auch Informationen zu Auslandseinsätzen und zur Bündnisverteidigung sowie Informationen, die von und mit verbündeten Streitkräften im Rahmen der tiefen Integration dieser Streitkräfte in die Bundeswehr geteilt werden. Auch Interessen kollektiver Sicherheitssysteme können nationale Sicherheitsinteressen berühren.

Der Begriff der nationalen Sicherheit erfasst zudem Informationen, deren Weitergabe den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder oder die verfassungsmäßige Ordnung in Ansehung der zentralen Grundprinzipien des freiheitlichen Verfassungsstaats (vergleiche § 92 StGB, § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, BVerfSchG) berühren können.

Zu Nummer 2

Nummer 2 konkretisiert die allgemeine Regelung in Nummer 1 durch eine an § 3 Nummer 8 IFG angelehnte Bereichsausnahme, die unabhängig vom aktuellen Datenbesitz ist, also gleichermaßen für Informationen bei diesen Behörden gilt wie auch für Informationen bei anderen Stellen (etwa der jeweiligen Fachaufsicht), wenn diese Informationen von den in Nummer 2 benannten Behörden stammen. Die Bereichsausnahme schützt generell einen Aufgabenbereich, ohne dass dazu – wie nach Absatz 2 – noch eine nähere Klassifizierung einzelner Informationen nötig wird. Diese Typisierung ist sachgerecht, da die von der Bereichsausnahme erfassten Behörden gerade die Aufgabe haben, die nationale Sicherheit zu gewährleisten. Der Schutz der nationalen Sicherheit und wesentlicher Sicherheitsinteressen erfasst Informationen, deren Weitergabe den Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder, die Funktionsfähigkeit ihrer Einrichtungen oder zentrale Grundprinzipien des freiheitlichen Verfassungsstaats berühren (vergleiche § 92 StGB, § 4 Absatz 1 BVerfSchG). Speziell im Bereich der Nachrichtendienste ist der Hinweisgeberschutz aufgabenadäquat bereichsspezifisch insbesondere in § 8 des Kontrollgremiumgesetzes (PKGrG) geregelt und die betreffende Sachklärung auch im Rahmen parlamentarischer Kontrolle speziell mit besonderen Ressourcen organisiert (§ 5a PKGrG). Ein besonderes, zugleich hinweisgebende Personen schützendes Kontrollverfahren ist auf dem Gebiet der Datenschutzvorschriften im Übrigen allgemein mit dem oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingerichtet (vergleiche insbesondere die §§ 8 ff. BDSG, § 28 BVerfSchG).

Von der Ausnahme sind zum einen Informationen der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder erfasst. Darüber hinaus sind auch Informationen von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen der Länder erfasst, soweit sie Aufgaben im Sinne dem § 10 Nummer 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes entsprechender Rechtsvorschriften der Länder wahrnehmen. Eine entsprechende Regelung findet sich beispielsweise in § 10 Nummer 4 des Gesetzes über die Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des Geheim- und Sabotageschutzes und den Schutz von Verschlussachen des Landes Baden-Württemberg vom 12. Februar 1996 und in § 10 Nummer 3 des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen im Lande Mecklenburg-Vorpommern vom 22. Januar 1998.

Zu Nummer 3

Meldungen oder Offenlegungen von Verstößen im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die unter Artikel 346 AEUV fallende Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte beinhalten, fallen nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a, b und c der HinSch-RL.

Zu Nummer 1

Eine Meldung oder Offenlegung von Informationen, die als Verschlussachen eingestuft sind, fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Die entsprechenden Geheimhaltungsvorschriften gehen dem Recht der hinweisgebenden Person auf eine Meldung vor. Die Formulierung zum Schutz von Verschlussachen greift auf § 3 Nummer 4 IFG zurück.

Für den Bund ist maßgeblich die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz, die die Einstufung von Verschlussachen regelt. Die auf Grundlage des § 35 Absatz 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes erlassene Verschlussachenanweisung regelt die Vorkehrungen zum Schutz von Verschlussachen und etwa die Anforderungen an die Einstufung einer Verschlussache. Die Weitergabe einer eingestuft Information an eine Meldestelle sowie deren Offenlegung sind damit ausgeschlossen. Dies gilt grundsätzlich auch für den schwächsten Geheimhaltungsgrad VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH. Die tatsächliche Einstufung als Verschlussache ist maßgebend. Das alleinige Vorliegen der objektiven Voraussetzungen für die Einstufung reicht nicht aus, um den Anwendungsbereich dieses Gesetzes auszuschließen.

Die Vorgaben gelten ebenso für die entsprechenden Regelungen beispielsweise der Länder, der Europäischen Union sowie auch der North Atlantic Treaty Organization (Nato) wenn deutsche Dienststellen zu deren Schutz verpflichtet sind, vergleiche § 35 der Verschlussachenanweisung des Bundes.

Eine Ausnahme sieht die Vorschrift für als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestufte Informationen vor, wenn es sich um die Meldung von strafbewehrten Verstößen an eine interne Meldestelle handelt und sich die betreffende Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht zudem auf eine als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestufte Verschlussache des Bundes bezieht. Diese Ausnahme gilt nicht, wenn ein Dritter gemäß § 14 Absatz 1 mit den Aufgaben der internen Meldestelle betraut ist. Die Regelungen des Absatzes 1 bleiben hierdurch unberührt. Für Meldungen nach Nummer 1, 2. Halbsatz, die VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestufte Informationen beinhalten, entfällt das Wahlrecht nach § 7 Absatz 1 sowie die Möglichkeit der Offenlegung nach § 32. Die interne Meldestelle führt das Verfahren nach § 17 und ergreift die Folgemaßnahmen nach § 18, wobei eine Abgabe an eine zuständige Behörde, beispielsweise die zuständige Strafverfolgungsbehörde, sich nach den allgemeinen Gesetzen richtet.

Zu Nummer 2

Eine Meldung oder Offenlegung von Informationen, die dem aus der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Richterin und des Richters nach Artikel 97 Absatz 1 GG folgenden richterlichen Beratungsgeheimnis unterliegen, fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Das richterliche Beratungsgeheimnis umfasst auch truppendienstlicher Beratungen und die kollegiale Entscheidungsfindung der richterlich unabhängigen Mitglieder der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder.

Zu Nummer 3

Außerdem wird die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwälten, Patentanwälten, Strafverteidigern, Kammerrechtsbeiständen und Notaren und ihren Mandantinnen und Mandanten gewahrt. Vertreterinnen und Vertreter dieser Berufsgruppen dürfen keine Informationen preisgeben, die der jeweiligen Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Sie unterliegen auch im Anwendungsbereich dieses Gesetzes der beruflichen Verschwiegenheit und können somit auch für die Meldung oder Offenlegung von Rechtsverstößen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, sofern sie ihre Geheimhaltungspflichten dadurch verletzen. Der Begriff der Rechtsanwälte umfasst auch Syndikusrechtsanwälte (§§ 46a bis 46c der Bundesrechtsanwaltsordnung – BRAO) und ausländische Rechtsanwälte (insbesondere solche nach den §§ 206, 207 BRAO und dem Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland).

Kammerrechtsbeistände unterliegen nach § 209 Absatz 1 Satz 3 BRAO in Verbindung mit § 43a Absatz 2 BRAO derselben Verschwiegenheitspflicht wie Rechtsanwälte und sind ebenso Mitglied der Rechtsanwaltskammer. Sie sind im Wesentlichen wie ein Anwalt tätig und daher hier gleich zu behandeln.

Neben Rechtsanwälten und Kammerrechtsbeiständen sind vor allem unter Berücksichtigung der englischen Sprachfassung der HinSch-RL Patentanwälte, Strafverteidiger und Notare mit einzubeziehen. In der englischen Sprachfassung heißt es in den Erwägungsgründen 26 und 27 und Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der HinSch-RL „communications between lawyers and their clients“ und „legal professional privilege“. Der Begriff „lawyer“ beschreibt allgemein das Recht praktizierende Berufsträgerinnen und -träger. Mit dem Begriff des „legal professional privilege“ wird die Vertraulichkeitspflicht von Personen, die einen juristischen Beruf ausüben, umschrieben. Mit diesem Begriff vergleichbar sind die Begriffe in der italienischen („segreto professionale forense“), der maltesischen („privileġġ professjonali legal“), der polnischen („prawnicza tajemnica zawodowa“) und der finnischen Sprachfassung („oikeudellinen ammattisalassapitovelvollisuus“).

Vom Begriff des Patentanwalts umfasst sind auch ausländische Patentanwälte, insbesondere solche nach dem Gesetz über die Tätigkeit europäischer Patentanwälte in Deutschland.

Der Begriff des Verteidigers in einem gesetzlich geordneten Verfahren umfasst entsprechend § 203 Absatz 1 Nummer 3 StGB neben Verteidigern im Strafverfahren (§§ 138, 139, 142 StPO) auch Verteidiger im Bußgeld-, Disziplinar-, Berufs- und Ehrengerichtsverfahren.

Vor diesem Hintergrund sind die genannten Geheimnisträger von der Bereichsausnahme des Artikels 3 Absatz 3 Buchstabe b der HinSch-RL umfasst und hier mit aufzunehmen. Bei den vorgenannten Berufsgruppen bleiben also insbesondere die Strafanordnungen des § 203 Absatz 1 und 4 StGB bestehen.

Zu Nummer 4

Nach Nummer 4 wird die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Erbringern von Gesundheitsleistungen und Patientinnen beziehungsweise Patienten einschließlich des Inhalts von Patientenakten gewahrt.

Für die Berufsgruppen, die unter die ärztliche Verschwiegenheitspflicht fallen, führt Erwägungsgrund 26 der HinSch-RL aus, dass nicht nur Ärzte, sondern auch beispielsweise Therapeuten hierunter fallen. Erfasst werden alle Berufsgruppen, die Gesundheitsleistungen erbringen. Hierzu zählen gleichlaufend mit § 203 Absatz 1 Nummer 1 StGB Ärzte, Zahnärzte, Apotheker und Angehörige anderer Heilberufe, die für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordern. Hierzu zählen beispielsweise Krankenschwestern oder -pfleger, Hebammen, Physiotherapeuten, Masseur und medizinische Bademeister, nicht aber Heilpraktiker oder Zahnlabore und deren Inhaber. Soweit Meldungen etwa über Missstände in der Pflege nicht Teil der Patientenakten oder der Kommunikation zwischen dem Erbringer von Gesundheitsleistungen und Patienten sind, bleibt der Anwendungsbereich dieses Gesetzes eröffnet.

Auch bei den hier genannten Berufsgruppen bleiben die Strafanordnungen des § 203 Absatz 1 und 4 StGB bestehen.

Soweit praktizierende Tierärzte von § 2 Nummer 3 Buchstabe k umfasste Verstöße gegen Rechtsvorschriften zum Schutz von gewerblich gehaltenen landwirtschaftlichen Nutztieren wahrnehmen, sind sie bei einer Meldung oder Offenlegung nach diesem Gesetz zu schützen. Die sich aus § 203 StGB ergebende Schweigepflicht dient vornehmlich dem Schutz des persönlichen Lebens- und Geheimnisbereichs einer Person, die sich bestimmten Berufsgruppen anvertraut. Im Falle eines Verstoßes gegen § 2 Nummer 3 Buchstabe k überwiegt jedoch, soweit es

um den Schutz von gewerblich gehaltenen landwirtschaftlichen Nutztieren geht, das Interesse an der Aufklärung, Verhütung und Verfolgung des Verstoßes. Tierärzte können hier einen wesentlichen Beitrag zur Aufdeckung von Verstößen gegen Vorschriften zur Tiergesundheit und zum Tierschutz leisten.

Zu Nummer 5

Die Geheimhaltungspflichten für Berufsträger nach den Nummern 3 und 4 gelten für die bei Rechtsanwälten, Patentanwälten, Strafverteidigern, Kammerrechtsbeiständen, Notaren und den Erbringern von Gesundheitsleistungen berufsmäßig tätigen Gehilfen und zur Vorbereitung auf den Beruf tätigen Personen. Hiervon umfasst werden auch von Rechtsanwälten beauftragte Dienstleister (vergleiche § 43e BRAO) und Gesellschafter von Rechtsanwaltsgesellschaften (vergleiche § 59m BRAO).

Der Berufsheimnisträger entscheidet über die Wahrung der Verschwiegenheit, es sei denn, dass diese Entscheidung in absehbarer Zeit nicht herbeigeführt werden kann.

Zu § 6 (Verhältnis zu sonstigen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt das Verhältnis dieses Gesetzes zum GeschGehG. Sie setzt Artikel 21 Absatz 7 Unterabsatz 2 der HinSch-RL um. Personen, die Geschäftsgeheimnisse in einem beruflichen Kontext erlangt haben, genießen nur dann den Schutz dieses Gesetzes, wenn sie die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen und die Weitergabe des Geschäftsgeheimnisses erforderlich war, um einen Verstoß im sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes aufzudecken. Eine Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen ist damit erlaubt nach § 3 Absatz 2 GeschGehG. Auf das Motiv der hinweisgebenden Person beziehungsweise des Geschäftsgeheimnisverrätters kommt es dabei nicht an.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen kommt es nicht allein darauf an, ob die Weitergabe überhaupt notwendig ist, sondern auch darauf, in welchem Umfang sie notwendig ist. Die hinweisgebende Person hat damit darauf zu achten, dass nur solche Geheimnisse weitergegeben werden, deren Inhalt für die Aufdeckung des Verstoßes erforderlich ist.

Die Anforderungen an die Offenlegung nach dem GeschGehG sollen durch diese Bestimmung nicht abgesenkt werden. Vielmehr bleibt § 5 Nummer 2 GeschGehG neben der Neuregelung bestehen: Sein Anwendungsbereich ist einerseits weiter, weil er auch die Offenlegung an alle und unabhängig von den in diesem Gesetz vorgesehenen Meldekanälen umfasst, aber andererseits insofern enger, als er nur eine Erlangung, Nutzung oder Offenlegung vom Verbot der Weitergabe ausnimmt, die geeignet ist das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen.

Zu Absatz 2

Mit Absatz 2 wird festgelegt, dass die Meldung oder Offenlegung von Informationen, die vertraglichen Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten unterliegen, durch hinweisgebende Personen nach den gemäß diesem Gesetz vorgesehenen Bestimmungen nicht als unzulässig oder unbefugt gilt. Dies folgt im Umkehrschluss aus den Ausnahmen von diesem Grundsatz, die Artikel 3 Absatz 3 der HinSch-RL in Verbindung mit den Erwägungsgründen 26 und 27 statuiert, und ist damit zwingend für eine Umsetzung der HinSch-RL.

Anders als für die in § 5 ausdrücklich normierten Ausnahmen gilt damit die Weitergabe von Informationen, die unter sonstige berufliche Verschwiegenheitspflichten fallen, als zulässig. Die Befugnis zur Weitergabe der Informationen wird durch diesen Absatz als allgemeine, abstrakte Regelung festgelegt.

Dabei gelten aber für den Umfang der Weitergabe von Informationen, die Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten unterliegen, die gleichen Maßstäbe wie für den Umfang der Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen nach Absatz 1: Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Weitergabe von Informationen nach diesem Absatz kommt es nicht allein darauf an, ob die Weitergabe überhaupt notwendig ist, sondern auch darauf, in welchem Umfang die Weitergabe notwendig ist. Die hinweisgebende Person hat darauf zu achten, dass nur solche Geheimnisse weitergegeben werden, deren Inhalt für die Aufdeckung des Verstoßes erforderlich ist.

Vertragliche Verschwiegenheitspflichten sind beispielsweise bei Rechtsdienstleistern nach § 10 des Rechtsdienstleistungsgesetzes üblich, die in der Regel ihren Mandantinnen und Mandanten Verschwiegenheit zusichern.

Die von der Vorschrift umfassten gesetzlichen Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten sind abgesehen von den in den in § 5 enthaltenen Ausnahmen umfassend zu verstehen. Zu den hierunter fallenden Verschwiegenheitspflichten zählen unter anderem, aber nicht ausschließlich die jeweils originären und die von ihnen abgeleiteten Pflichten von Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten (§ 57 Absatz 1, §§ 62, 62a, 64 Absatz 2, § 74 Absatz 2 des Steuerberatergesetzes – StBerG), Lohnsteuerhilfvereinen (§ 26 Absatz 1 StBG), Wirtschaftsprüfern (§§ 43, 50, 50a, 55, 56 der Wirtschaftsprüferordnung – WPO), Beamtinnen und Beamten (§ 67 BBG) und von Soldatinnen und Soldaten (§ 14 des Soldatengesetzes) sowie gesetzliche Verschwiegenheitspflichten von Vorständen von Berufskammern (vergleiche §§ 76, 184 BRAO, § 83 StBerG, § 69a der Bundesnotarordnung, § 71 der Patentanwaltsordnung, §§ 64, 66b WPO).

Erfasst sind beispielsweise aber auch die Vorschriften zur Vertraulichkeit im Vergabeverfahren wie § 5 der Vergabeverordnung, § 5 der Sektorenverordnung und § 4 der Konzessionsvergabeverordnung.

Eine Auflistung der der Geheimhaltung unterliegenden Vorschriften wäre wegen der großen Zahl und der häufigen Gesetzesänderungen nicht zweckmäßig. Dementsprechend wird grundsätzlich ein allgemeiner Bezug zu den Verschwiegenheits- und Geheimhaltungsvorschriften des Bundes gewählt, wie dies bereits in § 6 Absatz 1 Satz 1 des Bundesarchivgesetzes (BArchG) für die Anbietetung und Abgabe von Unterlagen, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs- oder Löschungspflicht unterliegen, gehandhabt wurde.

Als Ausnahme ist § 30 Absatz 2 AO ausdrücklich zu nennen, da die durch § 30 AO verbürgte Geheimhaltung steuerlicher Angaben und Verhältnisse, deren Weitergabe einen Bezug auf den Steuerpflichtigen oder Dritte erkennbar werden lässt, durch eine Reihe grundrechtlicher Verbürgungen geboten ist, insbesondere durch Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 14 GG, gegebenenfalls auch in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 3 GG. Der durch das Steuergeheimnis verbürgte Schutz darf nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Eine Weitergabe entsprechender Unterlagen an andere Behörden und die damit verbundene Durchbrechung des Steuergeheimnisses ist daher – sofern nicht einer der in § 30 Absatz 4 Nummer 1 und 3 bis 5 sowie Absatz 5 AO genannten Rechtfertigungsgründe vorliegt – nur möglich, wenn sie im überwiegenden öffentlichen Interesse erfolgt und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist. Zwar enthält § 30 Absatz 4 Nummer 2 AO kein Zitiergebot. Die Offenbarungsbefugnis muss sich der betreffenden Norm jedoch eindeutig und zweifelsfrei entnehmen lassen; eine nur durch Auslegung dem Gesetz entnommene Offenbarungsbefugnis genügt nicht. Dieser Absatz entspricht diesen Vorgaben. So ist insbesondere ausdrücklich geregelt, dass Informationen nur nach Maßgabe der in § 33 HinSchG geregelten Voraussetzungen offengelegt werden dürfen. Dies betrifft auch die zunächst vorgesehene vorherige externe Meldung (§ 33 Absatz 1 Nummer 1 HinSchG). Zudem dürfen die dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten nicht weitergegeben werden, wenn die Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen (§ 34 Absatz 1 Nummer 2 und 3 HinSchG) nicht erfüllt sind.

Ebenfalls ausdrücklich zu nennen ist das Sozialgeheimnis nach § 35 des Ersten Buchs Sozialgesetzbuch. Es ist ein dem Steuergeheimnis vergleichbares besonderes Schutzregime im Bereich des Sozialrechts für die beispielsweise durch die Träger der Renten-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung und die Bundesagentur für Arbeit erhobenen Daten (Sozialdaten).

Zu Absatz 3 und 4

Die Vorschriften dienen der Umsetzung von Artikel 16 Absatz 4 der HinSch-RL. Informationen, die Geschäftsgeheimnisse beinhalten, dürfen nur im erforderlichen Maß beim Ergreifen von Folgemaßnahmen durch interne und externe Meldestellen verwendet werden. Es ist sachgerecht, diese Einschränkung der Nutzung von Geschäftsgeheimnissen, die die HinSch-RL verbindlich vorgibt, auf die Nutzung sonstiger Geheimnisse auszudehnen. Die Regelung normiert damit eine eigenständige Geheimhaltungspflicht für Personen, die für eine interne oder externe Meldestelle tätig sind. Sie folgt den Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten, die im Grundsatz für die hinweisgebende Person gelten und für die die Absätze 1 und 2 Ausnahmen normieren. Der Umfang der Geheimhaltungspflicht richtet sich daher nach dem Umfang der jeweils zugrundeliegenden Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflicht. Insofern wird auf die Systematik in § 6 Absatz 3 BArchG zurückgegriffen, der den Umgang des Bundesarchivs mit Geheimhaltungspflichten unterliegenden Unterlagen regelt.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben in Absatz 3 wäre für Amtsträger regelmäßig strafbewehrt nach § 203 Absatz 2 Nummer 1 oder § 353b Absatz 1 Nummer 1 StGB.

Zu Absatz 5

Informationen, die vertraglich vereinbarten Verschwiegenheitspflichten unterliegen, sollen von Meldestellen nach Möglichkeit ebenso geschützt werden wie Informationen, deren Geheimhaltung aus gesetzlichen Vorgaben folgt. Allerdings ist dieser Grundsatz insoweit einzuschränken, als die zuständigen Personen Kenntnis von der Verschwiegenheitsvereinbarung haben müssen.

Zu Abschnitt 2 (Meldungen)**Zu Unterabschnitt 1 (Grundsätze)****Zu § 7 (Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung)****Zu Absatz 1**

Hinweisgebende Personen können sich unmittelbar an eine externe Meldestelle wenden oder nachdem sie sich zunächst an eine interne Meldestelle gewandt haben. Hinweisgebende Personen können denjenigen Meldekanal wählen, der sich angesichts der fallspezifischen Umstände am besten eignet. Die Vorschrift hat klarstellenden Charakter und setzt Artikel 10 der HinSch-RL um.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift verbietet es, auf hinweisgebende Personen vor einer Meldung oder im Rahmen der auf eine Meldung folgenden Kommunikation mit der Meldestelle Einfluss zu nehmen, um diese von einer Meldung oder der weiteren Kommunikation mit der Meldestelle abzuhalten oder diese einzuschränken. Die Behinderung kann auf verschiedenste Weise erfolgen. Umfasst sind insbesondere Drohungen und Maßnahmen mit dem Ziel, die hinweisgebende Person einzuschüchtern. Hierzu zählt gegebenenfalls auch das missbräuchliche Anstrengen von Gerichtsverfahren, um so (potentiell) hinweisgebende Personen zu verängstigen und dadurch in ihrem Meldeverhalten zu beeinflussen. Dies kommt namentlich für solche Klagen in Betracht, die nicht der Geltendmachung eigener Rechte, sondern allein dem Ziel dienen, hinweisgebende Personen einzuschüchtern, und bei denen sich der Kläger schon nach geltendem Recht schadensersatzpflichtig machen (§ 826 BGB) oder sogar einer Strafverfolgung nach § 240 StGB aussetzen würde.

Die Vorschrift schafft ein Handlungsverbot zur Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a und c der HinSch-RL.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift setzt Artikel 7 Absatz 2 und 3 der HinSch-RL um.

Satz 1 appelliert an die Beschäftigungsgeber, Anreize für Beschäftigte zu schaffen, zunächst interne Meldeverfahren zu nutzen. Ob und inwieweit Beschäftigungsgeber Anreize für Beschäftigte schaffen, zunächst interne Meldeverfahren zu nutzen, wird bewusst nicht vorgegeben. Nicht mit den Vorgaben dieses Gesetzes vereinbar wäre es indes, den Zugang zu externen Meldestellen durch interne Vorschriften oder Vereinbarungen einzuschränken.

Die rechtliche Gleichstellung von internen und externen Meldewegen bietet Motivation für Beschäftigungsgeber zur selbständigen Optimierung der internen Meldewege. So sollen eine gute Kommunikationskultur und soziale Verantwortung gefördert werden. Wenn hinweisgebende Personen der Meinung sind, dass innerhalb der Organisation wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und keine Repressalien drohen, dürfte dies die Bereitschaft fördern, zunächst interne Meldekanäle zu nutzen. Hierzu können auch die in Satz 2 ausdrücklich normierten Informationen über das interne Meldeverfahren beitragen. Ergänzend kommen die unabhängige Stellung der internen Meldestelle und eine umfassende Unterrichtung hinweisgebender Personen über Folgemaßnahmen im Rahmen des rechtlich Zulässigen hinzu.

Satz 3 stellt klar, dass es nicht mit den Vorgaben dieses Gesetzes vereinbar wäre, den Zugang zu externen Meldestellen einzuschränken, etwa durch interne Vorschriften oder Vereinbarungen.

Zu § 8 (Vertraulichkeitsgebot)

Zu Absatz 1

Damit ein Hinweisgeberschutzsystem wirksam und funktionstüchtig ist, ist es unerlässlich, dass die Identitäten aller von einer Meldung betroffenen Personen weitgehend geschützt werden.

Dies gilt gemäß Nummer 1 zunächst für die hinweisgebende Person selbst. Diese soll darauf vertrauen können, dass ihr aus der Meldung keine Nachteile entstehen. Daher ist als erster Schritt die Identität der hinweisgebenden Person im Regelfall und so weitgehend wie möglich vor einem Bekanntwerden zu schützen.

Berechtigte Schutzinteressen haben darüber hinaus auch die sonstigen betroffenen Personen. Dies sind zum einen nach Nummer 2 die Personen, die durch eine Meldung belastet werden und somit Gegenstand einer Meldung sind. Die Formulierung entspricht § 4d Absatz 3 Satz 2 FinDAG, der dieses Schutzniveau für die Identität potentiell belasteter Personen bereits für die bei der BaFin eingerichtete Meldestelle vorschreibt. Schließlich erstreckt sich der Schutz nach diesem Absatz in Nummer 3 auch auf die Identität von sonstigen Personen, die in einer Meldung benannt werden. Hierbei geht es um beteiligte oder auch unbeteiligte Dritte, die beispielsweise Kolleginnen und Kollegen, Vorgesetzte oder auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber selbst sein können. Diese Dritten können Verstöße beobachtet haben oder sie können in sonstiger Weise von der Meldung betroffen sein. Da diese Dritten gegebenenfalls im weiteren Verfahren eine wichtige Rolle spielen können, ist ihre Identität ebenfalls weitgehend zu schützen. Der Schutz der Identität dieser Personen soll falsche Verdächtigungen und Verleumdungen, aber auch eine Einflussnahme auf potentielle Zeuginnen und Zeugen verhindern.

Der Schutz nach Absatz 1 umfasst für alle diese Personen die Wahrung der Vertraulichkeit der Identität in jedem Verfahrensstadium und bei interner und externer Meldestelle gleichermaßen.

Um den Kreis derjenigen Personen, die Kenntnis über die Identitäten der von der Meldung betroffenen Personen haben, möglichst klein zu halten, legt Satz 2 fest, dass die Identitäten nur den tatsächlich zuständigen Personen bekannt werden dürfen. Dadurch wird ein Weiterreichen einer eingegangenen Meldung innerhalb der Meldestelle auf das zwingend notwendige Maß beschränkt. Ein Bekanntwerden der Identitäten ist neben den für die Meldung zuständigen Personen auch gegenüber unterstützendem Personal wie Büro- und IT-Kräften zulässig, soweit dies für die Unterstützungstätigkeit notwendig ist. Soweit erforderlich ist das unterstützende Personal ebenso wie die Personen, die für die Entgegennahme von Meldungen oder für das Ergreifen von Folgemaßnahmen zuständig sind, zur Vertraulichkeit zu verpflichten.

Von der Vorschrift umfasst ist nicht nur die Identität der in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen selbst, sondern auch alle anderen Informationen, aus denen die Identität dieser Personen abgeleitet werden kann. Die Vorschrift setzt mit Blick auf den Schutz der Identität der hinweisgebenden Person Artikel 16 Absatz 1 der HinSch-RL um.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Meldestellen hat grundsätzlich unter Beachtung der geltenden Vorschriften zu erfolgen. Maßgeblich sind insofern vor allem die DSGVO und das BDSG.

Um das Vertraulichkeitsgebot nicht zu konterkarieren, ist es allerdings erforderlich, die Ausübung bestimmter datenschutzrechtlicher Auskunfts- und Informationsrechte einzuschränken. Dies sieht auch Erwägungsgrund 84 der HinSch-RL vor.

Die notwendigen Ausnahmetatbestände haben indes bereits Eingang in das BDSG gefunden. Über die im Rahmen des § 29 Absatz 1 BDSG geforderte Interessenabwägung lässt sich der erforderliche Gleichlauf zwischen dem Vertraulichkeitsschutz und datenschutzrechtlichen Informationspflichten und Auskunftsrechten herstellen. Nach § 29 Absatz 1 Satz 1 BDSG treffen den datenschutzrechtlich Verantwortlichen keine Informationspflichten, soweit durch ihre Erfüllung Informationen offenbart würden, die ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Nach § 29 Absatz 1 Satz 2 BDSG besteht das Recht zur Auskunft der betroffenen Person nicht, soweit durch die Auskunft Informationen offenbart würden, die nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten (was regelmäßig hinsichtlich der hinweisgebenden Person – auch nach Abschluss der Ermittlungen – anzunehmen ist) geheim gehalten werden müssen. Soweit Informationen dem Vertraulichkeitsgebot unterliegen, sind diese nach § 29 Absatz 1 BDSG grundsätzlich geheim zu halten. Sofern die Daten im Einzelfall bei der betroffenen Person erhoben wurden, kann gemäß § 32 Absatz 1 BDSG die Informationspflicht nach Artikel 13 DSGVO ausgeschlossen sein.

Soweit Erwägungsgrund 85 daneben die Einschränkung der Ausübung von Datenschutzrechten nach der Richtlinie (EU) 2016/680 fordert, besteht ebenfalls kein Umsetzungsbedarf. Die sogenannte EU-Richtlinie für Justiz und Inneres (JI-Richtlinie) ist durch Änderungen der StPO sowie des BDSG für den Bereich der Strafverfolgung in deutsches Recht umgesetzt worden. Die danach bestehenden Auskunfts- und Informationsrechte von Betroffenen im Strafverfahren ließen sich über bereits bestehende Ausnahmetatbestände mit dem Vertraulichkeitsgebot harmonisieren (vergleiche § 500 StPO in Verbindung mit § 56 Absatz 2, § 57 Absatz 4 BDSG).

Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d der HinSch-RL stellt allerdings klar, dass das Strafprozessrecht, dem die nach der Datenschutzrichtlinie vorgesehenen Auskunftsrechte zuzuordnen sind, nicht von der HinSch-RL berührt wird.

Zu Absatz 2

Hat sich eine hinweisgebende Person unter der fälschlichen Annahme der Zuständigkeit einer Meldestelle an diese gewandt, genießen die in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen den gleichen Schutz betreffend die Vertraulichkeit ihrer Identität wie in den Fällen, in denen die Meldestelle zuständig ist.

Zu § 9 (Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot)

Zu Absatz 1

Die Identität von Personen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig falsche Informationen melden, wird nicht nach Maßgabe dieses Gesetzes vor einer Weitergabe geschützt. Im Fall einer solchen Falschmeldung besteht für Personen, die Gegenstand dieser Meldung sind, ein berechtigtes Interesse daran, Kenntnis über die Identität der meldenden Person zu erlangen, um gegebenenfalls Schadensersatzansprüche geltend machen zu können.

Die Vorschrift korrespondiert mit § 33 Absatz 1 Nummer 2, der verlangt, dass die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung einen hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprachen. Ist dies nicht der Fall, ist die hinweisgebende Person von den Schutzvorschriften dieses Gesetzes vollumfänglich ausgenommen. Damit wird gewährleistet, dass wissentlich oder grob fahrlässig falsche Informationen meldende Personen keinen Schutz ihrer Identität erhalten, und falschen Verdächtigungen vorgebeugt.

Umgekehrt gilt der Schutz der Vertraulichkeit der Identität auch dann, wenn hinweisgebende Personen fahrlässig eine Meldung von falschen Informationen über Verstöße erstatten, denn regelmäßig ist es für die Personen, die meinen, Verstöße beobachtet zu haben, nicht zumutbar, dem Verdacht selbst weiter nachzugehen und beispielsweise weitere Belege und Beweise zu sammeln, bevor sie eine Meldung vornehmen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 16 Absatz 2 der HinSch-RL, wonach die Identität der hinweisgebenden Person sowie alle anderen Informationen, aus denen deren Identität direkt oder indirekt abgeleitet werden kann, nur offengelegt werden dürfen, wenn dies nach Unionsrecht oder nationalem Recht eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen der Untersuchungen durch nationale Behörden oder von Gerichtsverfahren darstellt, so auch im Hinblick auf die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Person.

Die HinSch-RL verlangt demnach eine Abwägungsentscheidung im Hinblick auf die Weitergabe der Identität der hinweisgebenden Person, deren Notwendigkeit im nationalen Recht aus dem für alles staatliche Handeln zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt. Abzuwägen ist insbesondere zwischen dem berechtigten Interesse der meldenden Person an der vertraulichen Behandlung ihrer Identität auf der einen und dem Interesse der Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden an der Aufklärung eines Sachverhaltes und der Verfolgung von Straftaten auf der anderen Seite.

Es ist davon auszugehen, dass das Interesse der hinweisgebenden Person an der Vertraulichkeit ihrer Identität ein großes Gewicht hat und daher nur in begründeten Fällen ohne die Zustimmung dieser Person hinter den Interessen an einer Weitergabe zurücktreten kann. Denn Sinn und Zweck der Meldestellen für hinweisgebende Personen ist es gerade, dass diese im Vertrauen auf den Schutz ihrer Identität eine Meldung machen können und gerade durch die vertrauliche Behandlung vor Repressalien geschützt werden.

Zu beachten ist hierbei aber § 4 Absatz 4, nach dem die Anwendung des Strafprozessrechts nicht berührt wird. Damit muss die Weitergabe der Identität im Rahmen von Ermittlungs-, Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren ge-

nerell möglich, aber auch erforderlich sein. Zuständig für diese Abwägungsentscheidung ist damit allein die jeweils die Herausgabe der Identität anordnende Stelle entsprechend der für sie geltenden gesetzlichen Vorgaben, also etwa im Falle strafrechtlicher Ermittlungen die Staatsanwaltschaft und das Gericht. Gerichtliche Entscheidungen im Sinne der Nummer 4 umfassen auch gerichtliche Verfügungen und sind im materiellen Sinne zu verstehen.

§ 9 Absatz 2 regelt grundsätzlich nur die Befugnis der Meldestellen – abweichend von dem Verbot des § 8 – Daten zur Identität der hinweisgebenden Person weiterzugeben. Die Verpflichtung zur Herausgabe dieser Daten ergibt sich sodann aus den allgemeinen Gesetzen, etwa der StPO. Der Meldestelle wird über diese Vorschrift kein Entscheidungsspielraum eröffnet.

Anders als in den Fällen des Absatzes 3 hat sie vor der Weitergabe der Daten auch nicht die Einwilligung der hinweisgebenden Person einzuholen.

Im Sinne der Transparenz ordnet Satz 2 im Einklang mit Artikel 16 Absatz 3 der HinSch-RL an, dass die hinweisgebende Person im Regelfall über die Weitergabe ihrer Identität vorab zu informieren ist. Durch diese Information kann sie sich auf eine mögliche Kontaktierung einstellen und gegebenenfalls Unterstützung und Beratung suchen.

Gemäß Satz 3 ist von einer Information abzusehen, wenn die anordnende Stelle mitteilt, dass durch eine Unterrichtung die Ermittlungen, Untersuchungen oder Gerichtsverfahren gefährdet würden. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn droht, dass die hinweisgebende Person Beweise vernichten oder in anderer Weise die Ermittlungen behindern könnte.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift setzt Artikel 16 Absatz 1 der HinSch-RL um, der die ausdrückliche Zustimmung der hinweisgebenden Person verlangt, bevor deren Identität – außer in den von Absatz 1 und 2 erfassten Fällen – weitergegeben wird.

In Satz 3 wird ein deklaratorischer Hinweis auf die geltende Vorschrift für die Einwilligung im Beschäftigungsverhältnis aufgenommen.

Zu Absatz 4

Für den Schutz der Identität von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, gilt im Grundsatz gemäß § 8 das gleiche Schutzniveau wie für die Identität der hinweisgebenden Personen. Es sind allerdings Einschränkungen vorzusehen für solche Fälle, in denen der Verstoß nicht anders abgestellt werden kann. Nummer 1 regelt dies für interne Meldeverfahren und gibt internen Meldestellen die Befugnis, im Rahmen der Erforderlichkeit die Identität für interne Untersuchungen intern weiterzugeben. Gemäß Nummer 2 kann die Weitergabe erfolgen, wenn diese für das Ergreifen von Folgemaßnahmen erforderlich ist. Anders als bei der hinweisgebenden Person nach Absatz 3 muss hierfür keine Zustimmung der betroffenen Person eingeholt werden.

Darüber hinaus erfolgt eine Weitergabe an zuständige Behörden oder im Rahmen von Gerichtsverfahren nach den gleichen Maßstäben wie die Weitergabe der Identität der hinweisgebenden Person nach Absatz 2 Satz 1.

Zu beachten ist, dass es sich bei dem Herausgabeverlangen der Strafverfolgungsbehörde nach Absatz 4 Nummer 3 um eine zusätzliche, nach dem Strafprozessrecht vorgesehene Möglichkeit handelt. Die aktive Einbindung der Strafverfolgungsbehörde durch eine Meldestelle ist darüber hinaus – unabhängig von einer Einwilligung der Person, die Gegenstand einer Meldung ist – nach Nummer 2 möglich.

Zu § 10 (Verarbeitung personenbezogener Daten)

Die Vorschrift schafft die für die Arbeit der internen und externen Meldestellen erforderlichen Datenverarbeitungsbefugnisse. Durch die Verarbeitungsbefugnis dürfen die in den Meldungen enthaltenen personenbezogenen Daten durch die Meldestellen sowohl entgegengenommen als auch ausgewertet werden. Darüber hinaus dürfen bei der Durchführung der Folgemaßnahmen neue personenbezogene Daten erhoben und weiterverarbeitet werden. Die Meldestellen haben zudem die geltenden Vorschriften der DSGVO und des BDSG zu beachten. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Meldestellen erfolgt vorbehaltlich des § 8. Für die Verarbeitung der zu den besonderen Kategorien im Sinne von Artikel 9 DSGVO gehörenden personenbezogenen Daten gilt ein

dem besonderen Schutzbedarf entsprechendes hohes Schutzniveau (Artikel 9 Absatz 2 DSGVO sowie im BDSG unter anderem § 22 BDSG).

Abweichend von Artikel 9 Absatz 1 der DSGVO ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten durch eine Meldestelle nach Maßgabe von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO in Verbindung mit § 10 zulässig. Denn gemäß Erwägungsgrund 3 der HinSch-RL können Verstöße „erhebliche Risiken für das Gemeinwohl bergen, indem sie ernsthafte Gefahren für das öffentliche Interesse schaffen“. Sofern zur Aufgabenerfüllung der Meldestellen die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten erforderlich ist, erfolgt dies somit aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO.

Bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten zu den in Satz 1 genannten Zwecken hat die Meldestelle angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person vorzusehen. Dabei ist § 22 Absatz 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes entsprechend anzuwenden.

Zu § 11 (Dokumentation der Meldungen)

Die Norm dient der Umsetzung von Artikel 18 der HinSch-RL.

Zu Absatz 1

Die bei der Meldestelle eingehenden Meldungen unterliegen einer umfassenden Dokumentationspflicht durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zu Absatz 2

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 18 Absatz 2 und 3 der HinSch-RL.

Zu Absatz 3

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 18 Absatz 4 der HinSch-RL.

Zu Absatz 4

Nach Artikel 18 Absatz 2 bis 4 der HinSch-RL ist dem Hinweisgeber Gelegenheit zu geben, das jeweilige Protokoll, die Niederschrift oder das Gesprächsprotokoll zu überprüfen, gegebenenfalls zu korrigieren und es durch seine Unterschrift zu bestätigen. Die Bestätigung kann auch in elektronischer Form (§ 3a Absatz 2 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), § 126a Absatz 1 BGB) erfolgen.

Zu Absatz 5

§ 11 Absatz 5 HinSchG setzt Artikel 18 Absatz 1 Satz 2 HinSch-RL um. Danach sollen Meldungen nicht länger aufbewahrt werden, als dies erforderlich und verhältnismäßig ist, um die von der HinSch-RL auferlegten Anforderungen oder andere Anforderungen nach Unionsrecht oder nationalem Recht zu erfüllen. Dabei wird durch die einheitliche Aufbewahrungsfrist Rechtssicherheit geschaffen.

Die Aufbewahrung der Dokumentation dient der Beweissicherung für mögliche Gerichtsverfahren und damit auch dem Schutz der hinweisgebenden Person. Eine flexible, einzelfallbezogene Ausgestaltung würde die Verantwortung für den Zeitpunkt der Löschung der jeweiligen Meldestelle auferlegen. Ausnahmen im Sinne kürzerer Aufbewahrung wären dezidiert zu begründen und erhöhen damit den Aufwand für die Meldestellen. Diese kann jedoch im Einzelfall häufig nicht einschätzen, ob eine Dokumentation gelöscht werden kann oder nicht.

Eine dreijährige Aufbewahrungsfrist ist sinnvoll und angemessen. Sie orientiert sich an der regelmäßigen Verjährungsfrist (§ 195 des Bürgerlichen Gesetzbuches). Soweit Gerichtsverfahren laufen, muss eine Beweissicherung im Prozess rechtzeitig erfolgen. Die Frist wahrt auch die von der HinSch-RL vorgegebenen Balance, dass Meldungen nicht länger aufbewahrt werden, als dies erforderlich und verhältnismäßig ist. Je mehr Zeit zwischen Meldung und einer Benachteiligung vergeht, desto eher wird eine Repressalie nicht auf die Meldung zurückzuführen sein.

Zu Unterabschnitt 2 (Interne Meldungen)

Zu § 12 (Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 1 der HinSch-RL um.

Nach Artikel 8 Absatz 1 der HinSch-RL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass von den Betroffenen interne Meldestellen eingerichtet werden. Eine Sanktionierung von Stellen, die gegen die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb verstoßen, ist in § 40 Absatz 2 Nummer 2 geregelt. Darüber hinaus steht hinweisgebenden Personen in jedem Fall der Meldeweg der externen Meldestelle offen, so dass es im eigenen Interesse der nach diesem Absatz Verpflichteten liegt, über funktionsfähige interne Meldestellen Anreize zu schaffen dafür, dass Beschäftigte nicht im ersten Schritt bereits eine externe Meldestelle kontaktieren.

Für Bund und Länder als juristische Personen des öffentlichen Rechts ist Satz 2 zu beachten: Soweit sie Beschäftigungsgeber sind, können die obersten Bundes- oder Landesbehörden Organisationseinheiten in Form von einzelnen oder mehreren Behörden, Verwaltungsstellen, Betrieben oder Gerichten bestimmen, die interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben haben. Durch diese flexible Regelung kann je nach Verwaltungs- und Organisationsstrukturen eine passgenaue Lösung gefunden werden, die eine niedrigschwellige Erreichbarkeit einer internen Meldestelle gewährleistet, ohne ineffiziente und zu kleinteilige Strukturen zu schaffen.

Für Gemeinden und Gemeindeverbände richtet sich die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nach dem jeweiligen Landesrecht, da dem Bund insoweit infolge des „Durchgriffsverbots“ nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG eine unmittelbare Aufgabenübertragung an Gemeinden und Gemeindeverbände verwehrt ist. In Umsetzung von Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 der HinSch-RL kann insoweit im jeweiligen Landesrecht auch vorgesehen werden, dass Gemeinden und Gemeindeverbände mit weniger als 10 000 Einwohnern von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen ausgenommen werden.

Auch kommunale oder kommunal kontrollierte Unternehmen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform sind entsprechend § 3 Absatz 10 HinSchG den Beschäftigungsgebern des öffentlichen Sektors zuzurechnen und die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen nach dem HinSchG richtet sich auch für solche kommunalen oder kommunal kontrollierten Unternehmen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform ebenfalls nach dem jeweiligen Landesrecht.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 3 und 9 Unterabsatz 2 der HinSch-RL um. Die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen erstreckt sich im Grundsatz auf alle Beschäftigungsgeber und gemäß Absatz 1 Satz 2 mit einer internen Meldestelle versehenen Organisationseinheiten mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten. Zur Feststellung der regelmäßigen Beschäftigtenzahl bedarf es eines Rückblicks auf die bisherige personelle Stärke und einer Einschätzung der zukünftigen Entwicklung (vergleiche Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 31.01.1991 – 2 AZR 356/90, Urteil vom 24.1.2013 – 2 AZR 140/12). Es soll nicht eine auf einen bestimmten Stichtag abgestellte Betrachtung erfolgen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 erstreckt die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen auf bestimmte Unternehmer mit weniger als 50 Beschäftigten und setzt damit Artikel 8 Absatz 4 der HinSch-RL um. Hierbei handelt es sich um Fälle, in denen bereits nach geltendem Unionsrecht die Einrichtung und das Betreiben interner Meldekanäle vorgeschrieben sind. Die unionsrechtlichen Einzelrechtsakte, aus denen sich diese Pflicht jeweils ergibt, sind im Anhang in den Teilen I B und II der HinSch-RL aufgeführt.

Zu beachten ist § 4 Absatz 1: Soweit die dort genannten Vorschriften Vorgaben für interne Meldestellen beinhalten, gehen die dortigen Vorgaben diesem Gesetz vor. Eine Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen im Sinne dieses Gesetzes besteht damit nicht.

Zu Absatz 4

Damit die internen Meldestellen ihnen durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben ausüben können, werden die Beschäftigungsgeber verpflichtet, gegebenenfalls notwendige Regelungen zu treffen, damit die mit der Aufgabe

betrauten Personen entsprechend tätig werden können. Die Beschäftigungsgeber nehmen die konkrete Ausgestaltung der Befugnisse der internen Meldestelle nach den Anforderungen dieses Gesetzes und im Rahmen der geltenden rechtlichen Grundlagen vor. Ist der Beschäftigungsgeber der Bund oder ein Land, gilt Absatz 1 Satz 2 entsprechend.

Zu § 13 (Aufgaben der internen Meldestellen)

Zu Absatz 1

Zu den Aufgaben der internen Meldestellen gehört zuvorderst der Betrieb der Meldekanäle im Sinne des § 16 sowie das Veranlassen von Folgemaßnahmen nach § 3 Absatz 7.

Zu Absatz 2

Damit hinweisgebende Personen ihr Wahlrecht zwischen einer internen und einer externen Meldung ausüben und eine fundierte Entscheidung treffen können, sind für die Beschäftigten klare und leicht zugängliche Informationen über einschlägige externe Meldewege bereitzustellen. Dies kann beispielsweise durch eine allen zugängliche und bekannte Website, das Intranet oder auch klassische Aushänge sichergestellt werden. Sofern ein interner Meldekanal auch gemäß § 16 Absatz 1 Satz 3 über den Beschäftigtenkreis hinaus weiteren Personen offensteht, sollten die Informationen so platziert werden, dass sie auch diesen Personen ohne Weiteres zugänglich sind.

Neben Informationen über externe Meldeverfahren nach diesem Gesetz müssen die internen Meldestellen Informationen über Verfahren für Meldungen an Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union bereitstellen. Hierunter fallen externe Meldekanäle der Kommission, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA). Die dortigen Meldeverfahren bleiben von diesem Gesetz unberührt.

Zu § 14 (Organisationsformen interner Meldestellen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der HinSch-RL. Es werden bewusst keine Vorgaben dazu gemacht, welche Personen oder Organisationseinheiten am besten geeignet sind, um diese Aufgabe auszuführen. Dies hängt von der jeweiligen Organisationsstruktur, der Größe und der Art der ausgeübten Tätigkeiten ab. Daher soll den betroffenen Stellen im Einzelfall die größtmögliche Freiheit bei der Erfüllung dieser Anforderungen eingeräumt werden.

Unerlässlich für die Funktionsfähigkeit des Systems ist allerdings, dass die Person oder Organisationseinheit, die mit der Aufgabe betraut wird, im Rahmen dieser Tätigkeit unabhängig arbeiten kann. Auch mögliche Interessenkonflikte sind auszuschließen. Darüber hinaus sollte die interne Meldestelle für eine gewisse Dauer bei einer bestimmten Person oder Organisationseinheit beziehungsweise einer oder einem Dritten eingerichtet werden, um ein sachgerechtes Arbeiten zu ermöglichen, das Vertrauen potentiell hinweisgebender Personen in die Meldestelle und eine gewisse Expertise der Meldestelle verlangt.

Erwägungsgrund 56 der HinSch-RL nennt als mögliche interne Meldestellen in kleineren Unternehmen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter mit einer Doppelfunktion, Leiterinnen oder Leiter der Complianceabteilung, Integritätsbeauftragte, Rechts- oder Datenschutzbeauftragte oder Auditverantwortliche. Dies zeigt die Bandbreite der möglichen Umsetzung der Verpflichtung, die nicht eingeschränkt werden soll, solange die gesetzlichen Vorgaben insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit und Vertraulichkeit eingehalten werden.

Es können, so wie dies auch bereits in der Praxis teilweise durch Ombudspersonen gehandhabt wird, externe Dritte mit der Einrichtung und dem Betreiben der internen Meldestelle beauftragt werden. Insbesondere die Beauftragung externer Anwältinnen und Anwälte als Ombudspersonen ist weiterhin möglich, die die zusätzliche Aufgabe des Betriebes einer internen Meldestelle übernehmen können. Damit setzt die Vorschrift auch Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 der HinSch-RL um. Ergänzend nennt deren Erwägungsgrund 54 als mögliche Dritte, die eine interne Meldestelle betreiben können, externe Berater, Prüfer, Gewerkschaftsvertreter oder Arbeitnehmervertreter.

Die Beauftragung eines Dritten entlässt den jeweiligen Beschäftigungsgeber nicht aus der Pflicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einen etwaigen Verstoß abzustellen. In keinem Fall kann der Dritte völlig losgelöst von

dem betreffenden Unternehmen oder der jeweiligen Institution agieren. Insbesondere für Folgemaßnahmen zur Prüfung der Stichhaltigkeit einer Meldung bedarf es einer Kooperation zwischen dem beauftragten Dritten und dem Beschäftigungsgeber oder der jeweiligen Organisationseinheit. Auch die Verantwortung dafür, dass ein etwaiger Verstoß abgestellt wird, verbleibt bei dem beauftragenden Beschäftigungsgeber beziehungsweise der Organisationseinheit.

Gemäß dem konzernrechtlichen Trennungsprinzip kann auch bei einer anderen Konzerngesellschaft (zum Beispiel Mutter-, Schwester-, oder Tochtergesellschaft) eine unabhängige und vertrauliche Stelle als „Dritter“ im Sinne von Artikel 8 Absatz 5 HinSch-RL eingerichtet werden, die auch für mehrere selbständige Unternehmen in dem Konzern tätig sein kann. Dabei ist es – wie auch sonst bei der Unterstützung von Unternehmen – notwendig, dass die originäre Verantwortung dafür, einen festgestellten Verstoß zu beheben und weiterzuverfolgen, immer bei dem jeweiligen beauftragenden Tochterunternehmen verbleibt. Solche innerhalb eines Konzerns zentral angesiedelten, aber im Sinne der HinSch-RL unabhängigen, unparteiischen und vertraulichen Meldestellen würden der Unterstützung etwa durch externe Anwaltskanzleien entsprechen. Da diese Einheiten dennoch, je nach Meldung und hinweisgebender Person, für die jeweiligen rechtlich selbstständigen Tochterunternehmen tätig würden, käme es nicht zu einem Übergang der Verantwortung. Die Expertise für die Bearbeitung von Meldungen läge dann konzentriert bei der internen Meldestelle, die beispielsweise über technische Meldekanäle und Personal verfügt und auch interne Ermittlungen in den jeweils betroffenen Konzernteilen durchführen kann, wohingegen die Verantwortung und die Verpflichtung zum Abstellen des Rechtsverstoßes beim jeweiligen Tochterunternehmen lägen. Soweit eine Berichterstattung an die Konzernleitung erforderlich erscheint, z. B. weil ein Verstoß nicht nur das konkrete Unternehmen betrifft, müsste diese unter voller Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person durch oder im Auftrag des jeweiligen Tochterunternehmens erfolgen. In jedem Fall ist zu gewährleisten, dass die Stelle, die im Konzern mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragt wird, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig ist und auch das Vertraulichkeitsgebot beachtet. Dabei ist mit Blick auf etwaige Umsetzungsunterschiede in den einzelnen Ländern bei transnational tätigen Konzernen das hinweisgebende Personen schützende Recht des jeweiligen Staates zu beachten. Interne Meldungen müssen dabei auch in der im jeweiligen beauftragenden Tochterunternehmen vorherrschenden Arbeitssprache möglich sein. Zudem ist sicherzustellen, dass durch die Beauftragung einer zentralen Meldestelle bei einer Konzerngesellschaft keine zusätzlichen Hürden für hinweisgebende Personen aufgebaut werden.

Die Anforderungen in Bezug auf die Ausgestaltung des internen Meldekanals gelten gleichermaßen für mit der Einrichtung oder dem Betreiben interner Meldestellen beauftragte externe Dritte, um hinweisgebenden Personen den gleichen Schutzstandard zu sichern. Artikel 8 Absatz 5 Satz 2 der HinSch-RL sieht diese Vorgabe ausdrücklich für die Beauftragung Dritter durch juristische Personen des privaten Rechts vor. Eine Differenzierung zwischen privatem und öffentlichem Sektor wäre allerdings nicht sachgerecht. Auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts, Behörden, Gerichte und Streitkräfte müssen die gleichen Anforderungen an die interne Meldestelle gelten, unabhängig davon, ob diese intern betrieben oder eine externe dritte Person damit beauftragt wird.

Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten hat die interne Meldestelle die Vorschriften über den Datenschutz einzuhalten. Soweit die interne Meldestelle zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben personenbezogene Daten verarbeitet, soll vor allem bei internen Meldestellen, die von einer Einzelperson betrieben werden, diese nicht die für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne der datenschutzrechtlichen Vorschriften sein. Soweit externe Dritte im Rahmen einer Auftragsverarbeitung mit der Einrichtung und dem Betreiben der internen Meldestelle beauftragt werden, sind die Vorgaben für Auftragsdatenverarbeitungen zu beachten, vergleiche Artikel 28 DSGVO.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 6 der HinSch-RL um und sieht für kleinere Unternehmen zusätzliche, über Absatz 1 hinausgehende Erleichterungen vor. Dadurch, dass sich kleinere Unternehmen für das Betreiben einer internen Meldestelle zusammenschließen können, soll es möglich sein, Ressourcen zu schonen und eine kostengünstige und wenig aufwendige Lösung zu finden. Hierdurch soll eine ökonomische Überlastung vermieden werden.

Auch für Gemeinden, für die sich die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nach dem jeweiligen Landesrecht richtet (vergleiche § 12 Absatz 1 Satz 4), kann das jeweilige Landesrecht in Umsetzung von Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3 der HinSch-RL vorsehen, dass Gemeinden und Gemeindeverbände interne Meldestellen gemeinsam betreiben können.

Zu § 15 (Unabhängige Tätigkeit; notwendige Fachkunde)

Zu Absatz 1

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Unabhängigkeit der internen Meldestelle gewährleistet wird und so Interessenkonflikte vermieden werden. Denkbar wäre es insofern beispielsweise bei kleineren Beschäftigungsgebern, die Person des Korruptionsbeauftragten, des Integritätsbeauftragten oder des Datenschutzbeauftragten mit der Aufgabe zu betrauen.

Während bei großen Beschäftigungsgebern oder gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 mit einer internen Meldestelle versehenen Organisationseinheiten sogar mehrere Personen für das Betreiben der internen Meldestelle notwendig sein können, wird bei kleineren Beschäftigungsgebern oder Organisationseinheiten oftmals der Bedarf nicht so groß sein, dass eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter ausschließlich für das Betreiben der internen Meldestelle zuständig sein muss. In diesen Fällen kann die jeweilige Person gleichzeitig andere Aufgaben wahrnehmen.

Zu Absatz 2

Damit die internen Meldestellen funktionsfähig sind und die notwendigen Vorkehrungen getroffen werden, um die Vertraulichkeit der Identität der von einer Meldung betroffenen Personen zu wahren, ist dafür Sorge zu tragen, dass die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen über die notwendige Fachkunde zur Erfüllung aller der Meldestelle übertragenen Aufgaben verfügen. Dies kann beispielsweise durch geeignete Schulungen sichergestellt werden.

Zu § 16 (Meldekanäle für interne Meldestellen)

Die Vorgaben zur Einrichtung und Ausgestaltung interner Meldekanäle sind bewusst allgemein gehalten. Über die in diesem Gesetz genannten Vorgaben hinaus sollen die betroffenen juristischen Personen frei darin sein, wie sie Meldestellen betreiben. So ist es möglich, die Umstände des Einzelfalls angemessen zu berücksichtigen in Bezug auf die Größe der juristischen Person, die Anzahl der zu erwartenden Meldungen, die Sensibilität der möglicherweise betroffenen Materien sowie auf die Frage, ob über die Anforderungen dieses Gesetzes hinaus zusätzlich spezialgesetzliche Vorgaben an Meldestellen zu berücksichtigen sind (wie beispielsweise in § 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes, § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 3 KWG, § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 des Kapitalanlagegesetzbuchs, § 5 Absatz 8 des Börsengesetzes und § 55b Absatz 2 Nummer 7 WPO).

Zu Absatz 1

Die nach diesem Gesetz einzurichtenden Meldekanäle müssen zumindest den eigenen Beschäftigten und dem Beschäftigungsgeber überlassenen Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern (vergleiche § 1 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) offenstehen. Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sind einzubeziehen, da diese vom Beschäftigungsgeber oder auch in den Organisationseinheiten typischerweise wie deren eigene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingesetzt werden.

Darüber hinaus können die zur Einrichtung verpflichteten Stellen selbst entscheiden, ob das Meldeverfahren auch außenstehenden Personen, die im beruflichen Kontakt zu der Stelle stehen und dort einen Verstoß beobachten, offenstehen soll. Um den betroffenen Unternehmen möglichst weitgehende Freiheit zu lassen, die konkrete Ausgestaltung des internen Meldesystems den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen, wurde die Vorschrift nicht verbindlich, sondern als Option formuliert. Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 der HinSch-RL.

Dabei kann die jeweilige Stelle entscheiden, die interne Meldestelle für alle natürlichen Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit ihr in Kontakt steht, zu öffnen, oder auch den Kreis der Personen zu begrenzen, die über die in Satz 1 genannten Personen hinaus interne Meldungen erstatten können. Vergleichbar dem Verweis in Artikel 8 Absatz 2 der HinSch-RL auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b bis d und Absatz 2 der HinSch-RL kann dabei beispielsweise darauf abgestellt werden, ob es sich um Personen handelt, die als Selbständige für die betroffene Stelle arbeiten, um Personen, die für Auftragnehmer, Unterauftragnehmer oder Lieferanten arbeiten oder auch um Personen, deren Beschäftigtenverhältnis zwischenzeitlich beendet wurde.

Nach Artikel 6 Absatz 2 HinSch-RL können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob Meldestellen zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymer Meldungen von Verstößen verpflichtet sind. Anonymität ermöglicht grundsätzlich den größten Schutz für hinweisgebende Personen und kann zur Verringerung der Hemmschwelle

zur Abgabe einer Meldung beitragen. Zahlreiche bestehende externe Meldeverfahren in Deutschland sehen bereits heute die Möglichkeit zur Abgabe anonymer Meldungen vor (siehe § 4d Absatz 1 Satz 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz, § 3b Absatz 1 Satz 2 Börsengesetz, § 34d Absatz 12 Satz 2 Gewerbeordnung, § 53 Absatz 1 Satz 3 GwG). Im Rahmen einer Umfrage im Jahr 2021 gaben über 70 Prozent der in Deutschland befragten Unternehmen, die bereits ein Hinweisgebermeldesystem eingerichtet hatten, an, anonyme Meldungen zu ermöglichen (vergleiche Hauser, Christian/Bretti-Rainalter, Jeanine/Blumer, Helene: Whistleblowing Report 2021. EQS Group AG, FH Graubünden. Chur 2021 (Abb. 52), S. 51). Das HinSchG verpflichtet interne Meldestellen daher, anonyme Meldungen entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Dafür sind Meldekanäle vorzuhalten, welche die anonyme Kontaktaufnahme und die für die hinweisgebende Person anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und externer Meldestelle ermöglichen. Dies kann etwa durch technische Vorrichtungen oder die Einschaltung einer Ombudsperson gewährleistet werden.

Die HinSch-RL sieht vor, dass Meldestellen Kontakt mit den hinweisgebenden Personen halten müssen. Dadurch soll Vertrauen in die Wirksamkeit des allgemeinen Hinweisgeberschutzes aufgebaut und die Wahrscheinlichkeit weiterer unnötiger Meldungen gesenkt werden (Erwägungsgründe 57, 63). Häufig erfordert auch eine effektive Weiterbearbeitung einer Meldung gezielte Nachfragen. Eine entsprechende Verpflichtung der internen Meldestelle, hinweisgebenden Personen Rückmeldungen zu geben und den Kontakt zu halten (vergleiche § 11 Absatz 4, § 17 Absatz 1 Nummer 1, 3 und 5, Absatz 2, § 18 Nummer 2), kann den Meldestellen jedoch nur auferlegt werden, wenn hinweisgebende Personen den dafür eingerichteten anonymen Meldeweg nutzen. Soweit hinweisgebende Personen auf anderem Wege, beispielsweise mittels anonymen Briefs ohne Kontaktmöglichkeit, einen Hinweis an die Meldestelle richten, sind Rückmeldungen nicht möglich. Dabei ist gerade bei anonymen Hinweisen die Entscheidung der hinweisgebenden Person, ob sie eine Kontaktaufnahme ermöglichen möchte oder nicht, zum Schutz der Person zu berücksichtigen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift setzt Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL um, der verlangt, dass Meldekanäle so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass nicht befugte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter keinen Zugriff auf die eingehenden Meldungen haben. Damit wird sichergestellt, dass ein möglichst kleiner Personenkreis Kenntnis von der Identität der hinweisgebenden Person, von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, oder von sonstigen in der Meldung genannten Personen hat. Soweit über die Personen hinaus, die für die Entgegennahme und Bearbeitung der Meldungen zuständig sind, weitere, sie hierbei unterstützende Personen Zugriff auf eingehende Meldungen haben, darf der Zugriff nur im Rahmen dieser Unterstützungstätigkeit und nur insoweit erfolgen, als dies für die Unterstützungstätigkeit notwendig ist. Dies gilt beispielsweise im Hinblick auf IT-Dienstleister, die Meldekanäle technisch betreiben.

Die Vorschrift ergänzt die allgemeinen Vertraulichkeitsregeln des § 8.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift setzt Artikel 9 Absatz 2 der HinSch-RL um. Um die Anforderungen besonders an diejenigen Unternehmen, die erstmalig entsprechende Strukturen aufbauen müssen, möglichst gering zu halten, soll es genügen, dass Meldungen entweder mündlich oder in Textform erfolgen können, solange bei dem gewählten Übertragungsweg die Vertraulichkeit der Identität der von der Meldung betroffenen Personen gewahrt ist.

Mündliche Meldungen müssen per Telefon oder mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung ermöglicht werden.

Welcher Zeitraum für das Angebot einer persönlichen Zusammenkunft als angemessen anzusehen ist, hängt auch von den jeweiligen Organisationsstrukturen ab und inwieweit diese eine kurzfristige persönliche Zusammenkunft ermöglichen.

Überregional oder international tätige Beschäftigungsgeber oder gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 mit einer internen Meldestelle versehene Organisationseinheiten können für die auf Wunsch der hinweisgebenden Person erfolgende persönliche Zusammenkunft vor Ort die Aufgaben der internen Meldestelle an eine Person vor Ort delegieren. Für die vor Ort beauftragte Person gelten die gleichen Verschwiegenheitspflichten wie für die regulären Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der internen Meldestelle. Die Möglichkeit für hinweisgebende Personen ein persönliches Gespräch zu führen, hat insbesondere bei der Betrauung eines Dritten mit den Aufgaben einer internen Meldestelle eine herausragende Bedeutung.

Die Zusammenkunft kann in Absprache mit der hinweisgebenden Person auch in virtueller Form, etwa in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden kann. Dies setzt aber die Einwilligung der hinweisgebenden Person voraus.

Zu § 17 (Verfahren bei internen Meldungen)

Zu Absatz 1

Absatz 1 beschreibt die Aufgaben der internen Meldestelle. Diese Aufgaben werden unter der Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person wahrgenommen.

Zu Absatz 2

Durch die umfassende Rückmeldung und eine Begründung für das Ergreifen bestimmter Folgemaßnahmen soll das Vertrauen in die Wirksamkeit des Hinweisgeberschutzes insgesamt gestärkt und das Funktionieren des internen Meldekanals im Besonderen verbessert werden. Hierdurch können außerdem weitere unnötige Folgemeldungen oder eine Offenlegung vermieden werden.

Die Anforderungen sollen nicht über die unionsrechtlich zwingenden Vorgaben hinausgehen. Daher wird die Höchstfrist für eine Rückmeldung von drei Monaten übernommen. Beschäftigungsgebern und Organisationseinheiten bleibt es unbenommen, kürzere Zeiträume vorzusehen.

Die Pflicht zur Begründung betrifft alle in § 3 Absatz 7 genannten Folgemaßnahmen. Das heißt, dass auch in Fällen, in denen einer Meldung nicht weiter nachgegangen und das Verfahren ohne weitere Maßnahmen abgeschlossen wird, in der Rückmeldung die Gründe hierfür darzulegen sind.

Satz 3 schränkt das Recht hinweisgebender Personen auf eine Rückmeldung nach einer internen Meldung ein. Eine solche muss nur insoweit erfolgen, als dadurch interne Nachforschungen, weitere Untersuchungen oder Ermittlungen und die Rechte einer Person, die Gegenstand der Meldung ist, nicht beeinträchtigt werden. Hierdurch wird dem Interesse der Allgemeinheit und auch der betroffenen Stelle an der Aufklärung des Sachverhaltes, dem Interesse der Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden an der Verfolgung des Sachverhalts und auch den Rechten der Person, die Gegenstand einer Meldung ist, Vorrang vor den Informationsrechten der hinweisgebenden Person eingeräumt. Sofern eine knappe Rückmeldung möglich ist, die beispielsweise keine oder nur eine verkürzte Begründung enthält, ist die Meldestelle gehalten, eine solche Rückmeldung zu geben.

Zu § 18 (Folgemaßnahmen der internen Meldestelle)

Interne Meldestellen haben die Aufgabe, Meldungen nachzugehen, deren Stichhaltigkeit zu prüfen und dazu beizutragen, etwaige Verstöße abzustellen. Hierfür können sie insbesondere interne Untersuchungen durchführen und betroffene Personen und Stellen kontaktieren. Dabei dürfen unter Beachtung der Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit (unter anderem nach den Vorgaben von § 9 Absatz 3 und Absatz 4) Informationen weitergegeben werden, zum Beispiel an andere Arbeitseinheiten bei dem Beschäftigungsgeber. Dies umfasst auch die Möglichkeit, unter Beachtung der Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit, Nachfragen zu stellen oder um Mitteilung näherer Anhaltspunkte zur Überprüfung einer Meldung zu bitten.

Sofern keine Möglichkeit der Meldestelle besteht, intern den gemeldeten Verstoß weiter zu überprüfen oder abzustellen, kann der Vorgang unter Beachtung der Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit sowie der sonstigen für die internen Meldestellen geltenden Grundsätze an eine weitere bei dem Beschäftigungsgeber oder bei der jeweiligen Organisationseinheit für interne Ermittlungen zuständige Arbeitseinheit oder an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgegeben werden. Zuständige Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind Stellen im Sinne des funktionellen Behördenbegriffs des § 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Die konkrete Ausgestaltung der Befugnisse kann im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben individuell entsprechend der Größe und sonstiger Faktoren erfolgen. Weitere Maßnahmen haben sich in ihrer Intensität und Ausrichtung an den aufgeführten zu orientieren.

Zu Unterabschnitt 3 (Externe Meldestellen)

Zu § 19 (Errichtung und Zuständigkeit einer externen Meldestelle des Bundes)

Zu Absatz 1

Die externe Meldestelle wird auf Bundesebene beim Bundesamt für Justiz (BfJ) eingerichtet. In Hinblick auf die Frage, wo und wie viele externe Meldestellen einzurichten sind, enthält die HinSch-RL keine Vorgaben. Beispielführend führt Erwägungsgrund 64 an, es könne sich bei den zuständigen Behörden

„um Justizbehörden, in den betreffenden Einzelbereichen zuständige Regulierungs- oder Aufsichtsstellen oder Behörden mit allgemeiner Zuständigkeit auf zentraler Ebene eines Mitgliedsstaats, Strafverfolgungsbehörden, Korruptionsbekämpfungsstellen oder Ombudsleute handeln.“

Die Entscheidung für eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene hat indes mehrere Vorteile: Eine niedrigschwellige Zugänglichkeit dürfte die Inanspruchnahme der Meldesysteme begünstigen. Eine Zentralstelle im Sinne eines „one-stop-shop“ befreit hinweisgebende Personen davon, sich mit Zuständigkeitsfragen auseinandersetzen zu müssen und schon im Vorfeld den Mut zur Meldung zu verlieren. Dass die Meldesysteme für (potentiell) hinweisgebende Personen einfach und ohne großen Aufwand zu identifizieren sind, fordert im Übrigen auch die HinSch-RL selbst (vergleiche Erwägungsgrund 89). In Satz 2 wird sichergestellt, dass die Einrichtung der externen Meldestelle in operativer Unabhängigkeit von den übrigen Aufgaben des BfJ erfolgt.

Zu Absatz 2

Um die in Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3, Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 12 Absatz 1 der HinSch-RL vorgesehene Unabhängigkeit und Autonomie des externen Meldekanals für die Entgegennahme und Bearbeitung von Informationen über Verstöße zu gewährleisten, ist eine Unabhängigkeit der externen Meldestelle des Bundes von den sonstigen Aufgaben des BfJ erforderlich. Absatz 2 stellt die dafür erforderliche Trennung der Aufgabenbereiche im BfJ sicher. Dem trägt auch § 25 Absatz 1 Satz 2 Rechnung, wonach die Aufsicht über die externe Meldestelle auf eine Rechtsaufsicht beschränkt ist. Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, den Einsatz und die Verteilung von Personal- und Sachmitteln, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der externen Meldestelle des Bundes. Die externe Meldestelle des Bundes untersteht der Dienstaufsicht jedoch nur insoweit, als die durch die HinSch-RL vorgesehene Unabhängigkeit und Autonomie des externen Meldekanals gewährleistet bleibt.

Zu Absatz 3

Zur adäquaten Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist der externen Meldestelle des Bundes die geeignete Sach- und Personalausstattung zur Verfügung zu stellen.

Zu Absatz 4

Die externe Meldestelle des Bundes ist mit umfassender Zuständigkeit ausgestattet, soweit nicht die Länder eigene Meldestellen einrichten (§ 20). Daneben werden im speziellen Zuständigkeitsbereich der BaFin gemäß § 21 sowie des BKartA gemäß § 22 dort externe Meldestellen eingerichtet. Eine derartige zentrale Anlaufstelle fördert die Effektivität des Hinweisgeberschutzes durch eine einfache Identifikation der Zuständigkeit.

Zu § 20 (Errichtung und Zuständigkeit externer Meldestellen der Länder)

Über diese Öffnungsklausel wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, entsprechend den Vorgaben dieses Gesetzes für Beschäftigungsgeber des öffentlichen Rechts eigene Meldestellen einzurichten.

Zu § 21 (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle)

Die BaFin fungiert als externe Meldestelle für Meldungen von Informationen über Verstöße gegen nationale und europäische Vorschriften, die in den Aufsichtsbereich der BaFin als Allfinanzaufsicht fallen. Daher nimmt auch § 2 Absatz 1 Nummer 5 Bezug auf den § 4d FinDAG. Daneben fallen auch die Bereiche nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a, r, s und t in die Zuständigkeit der BaFin als externe Meldestelle, wobei Überlappungen zu § 4d FinDAG bestehen können. Durch europäische Vorschriften ist die BaFin insbesondere durch die Vorgaben der Marktmissbrauchsverordnung zur Einrichtung eines vertraulichen Systems für die Aufnahme von Hinweisen verpflichtet, welches nicht nur hinweisgebenden Personen im Sinne des § 1 Absatz 1 offen steht, sondern allen den entsprechenden Meldekanal nutzenden Personen (die Vorschrift ist dementsprechend

auch gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 8 als *lex specialis* anzusehen). Daher errichtet und betreibt die BaFin in ihrem Zuständigkeitsbereich ein einheitliches System, welches die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes erfüllt und für das die weiteren Vorgaben des § 4d FinDAG und der BaFin-Hinweisverordnung gelten.

Zu beachten ist § 4 Absatz 1: Soweit die dort genannten Vorschriften Vorgaben für externe Meldeverfahren beinhalten, gehen die dortigen Vorgaben diesem Gesetz vor. Eine Meldung richtet sich in diesen Fällen nach den spezialgesetzlichen Vorgaben.

Zu § 22 (Bundeskartellamt als externe Meldestelle)

Zu Absatz 1

Nach Absatz 1 fungiert das BKartA als externe Meldestelle für Verstöße gegen Artikel 101, 102 AEUV und die entsprechenden Vorschriften des nationalen Wettbewerbsrechts. Für Sachverhalte, in denen eine Straftat zugleich auch den Tatbestand des § 81 Absatz 1, 2 Nummer 1 und Absatz 3 GWB verwirklicht, kann die Meldung umfassend gegenüber dem BKartA als externe Meldestelle erfolgen. Das BKartA ist für die Verfolgung von Submissionsabsprachen gegenüber Unternehmen gemäß § 82 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB zuständig und informiert im Falle einer Meldung die für die Verfolgung der natürlichen Person zuständige Staatsanwaltschaft. Das BKartA verfügt über umfangreiche Erfahrung beim Einsatz von Hinweisgebersystemen – etwa über das Kronzeugenprogramm und das seit vielen Jahren vorhandene digitale Hinweisgebersystem, welches, unabhängig von der Möglichkeit, Meldungen mündlich oder in Textform zu übermitteln, für Hinweise, die in den Anwendungsbereich des Hinweisgeberschutzgesetzes fallen, sowie sonstige Hinweise einheitlich genutzt werden kann. Um die hierauf gestützten Ermittlungen nicht zu erschweren, ist das BKartA externe Meldestelle im Sinne des Hinweisgeberschutzgesetzes. Damit werden auch Vorgaben der Richtlinie umgesetzt (Erwägungsgrund 65).

Satz 2 ermöglicht es der hinweisgebenden Person, sich bei Kartellverstößen jederzeit an das BKartA zu wenden. Auch wenn sie bereits ihr Wahlrecht nach § 7 Absatz 1 Satz 1 für den internen Meldekanal ausgeübt hat, muss sie nicht den Abschluss des dadurch in Gang gesetzten internen Meldeverfahrens abwarten. Damit soll eine umfassende und effektive Durchsetzung des Kartellverbots sichergestellt werden. Speziell bei der Meldung von Kartellverstößen ist zu beachten, dass daran immer mehrere Unternehmen beteiligt sind. Nach interner Meldung mag zwar das betroffene Unternehmen seine Beteiligung an dem Kartell stillschweigend einstellen; die Existenz des Kartells im Übrigen wäre jedoch nicht aufgedeckt; seine Aufdeckung vielmehr erschwert. Es droht eine Verdunkelung des Sachverhalts. Zusätzlich ist der Gefahr zu begegnen, dass hinweisgebende Personen als potentielle Kronzeugen nicht mehr in Betracht kämen. Daher ist es wichtig, dass es der hinweisgebenden Person unbenommen bleibt, jederzeit auch das BKartA über den Verstoß zu informieren, ohne Repressalien befürchten zu müssen. Dies stellt sicher, dass der gesamte Kartellrechtsverstoß aufgedeckt und geahndet werden kann.

Das Bundeskartellamt wird durch den Verweis in § 22 Absatz 1 Satz 1 HinSchG auf § 2 Absatz 1 Nummer 9 HinSchG die für DMA-Verstöße zuständige externe Meldestelle. Die Zuständigkeit des Bundeskartellamts ist sachgerecht und notwendig, da DMA- und Kartellrechtsverstöße für hinweisgebende Personen kaum klar zu trennen sein dürften, beziehungsweise für hinweisgebende Personen eine Trennung auch nicht zweckmäßig ist. Daher bestünde ohne entsprechende Regelung die Gefahr, dass mangels eindeutiger Klärung der zuständigen Meldestelle Hinweise entweder ganz unterbleiben oder Hinweise auf Kartellrechtsverstöße das Bundeskartellamt nicht erreichen, zumal die hinweisgebende Person selbst nicht mit der komplexen juristischen Prüfung der Abgrenzung beziehungsweise der sich darin widerspiegelnden rechtlichen Unsicherheit belastet werden sollte. Die Zuweisung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass mit der 11. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen dem Bundeskartellamt die zentrale (nationale) Rolle für die Mitwirkung bei der Anwendung des DMA durch die Europäische Kommission zugewiesen werden soll und es damit für die Weiterleitung von Hinweisen an die Europäische Kommission am besten geeignet ist.

Zu Absatz 2

Absatz 2 stellt klar, dass die Ermittlungsbefugnisse des BKartA nach anderen Vorschriften unberührt bleiben. Dies betrifft insbesondere die besonderen Ermittlungsbefugnisse des BKartA nach dem GWB, dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und der StPO.

Zu § 23 (Weitere externe Meldestellen)**Zu Absatz 1**

Auch für Meldungen betreffend die externe Meldestelle des Bundes muss eine externe, mithin eine außerhalb der öffentlichen Stelle selbst liegende Meldemöglichkeit zur Verfügung stehen. Die HinSch-RL fordert dies zwar nicht explizit, dennoch fällt unter den Anwendungsbereich dieses Gesetzes auch die Meldestelle des Bundes als öffentliche Stelle. Um der Systematik des Meldesystems als Zusammenspiel aus interner und externer Meldemöglichkeit Rechnung zu tragen, ergibt sich die Notwendigkeit, insofern eine weitere externe Meldestelle zur Verfügung zu stellen. Die Bestimmung der weiteren externen Meldestelle ist der Rechtsverordnung nach § 41 vorbehalten.

Zu Absatz 2

In vergleichbarer Weise ist eine weitere externe Meldestelle für Meldungen betreffend die externe Meldestelle der BaFin, des BKartA und die externen Meldestellen der Länder vorzusehen. Diese Aufgabe wird der externen Meldestelle des Bundes übertragen.

Zu § 24 (Aufgaben der externen Meldestellen)**Zu Absatz 1**

Zu den Aufgaben der externen Meldestellen gehört zuvorderst die Einrichtung und der Betrieb der Meldekanäle im Sinne des § 27, die Prüfung der Stichhaltigkeit einer Meldung sowie das Veranlassen von Folgemaßnahmen nach § 3 Absatz 7.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift setzt Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a und b, Absatz 3 der HinSch-RL um. Die externen Meldestellen haben einen Tätigkeitsschwerpunkt nicht erst mit Erstattung einer Meldung durch eine hinweisgebende Person, sondern bereits weit davor. Der Öffentlichkeit soll die Möglichkeit gegeben werden, sich an unabhängiger und verlässlicher Stelle umfassend über den Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes zu informieren. Dazu gehören auch die Ausnahmen vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach § 5. Für eine (potentiell) hinweisgebende Person ist es von essentieller Bedeutung, Gewissheit über das im Fall einer Meldung ausgelöste Verfahren und mögliche Strafbarkeitsrisiken zu erhalten.

Im Einklang mit Artikel 7 Absatz 2 und Erwägungsgrund 33 der HinSch-RL sowie dem Grundsatz, dass bei internen Meldungen die Stellen, die frühzeitig und wirksam Gefahren für das öffentliche Interesse abwenden können, am schnellsten erreicht werden, sollen hinweisgebende Personen dabei insbesondere auch auf die Möglichkeit einer internen Meldung hingewiesen werden.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift setzt ergänzend zu Absatz 2 die Vorgaben aus Artikel 13 sowie Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a und b, Absatz 3 der HinSch-RL um.

Zu Absatz 4

Externe Meldestellen unterstützen interne Meldestellen dabei, für potentielle hinweisgebende Personen Informationen über externe Meldewege bereitzuhalten. Dies kann durch Broschüren, aber auch durch Internetseiten, die interne Meldestellen verlinken können, sowie andere Arbeitserleichterungen für die internen Meldestellen erfolgen. Dies dient dem Ziel, dass sich hinweisgebende Personen auf unkompliziertem und leicht auffindbarem Wege über die verschiedenen Meldewege informieren können.

Zu § 25 (Unabhängige Tätigkeit; Schulung)**Zu Absatz 1**

Dieser Absatz dient der Gewährleistung der Unabhängigkeit der externen Meldestellen und trägt Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3, Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 12 Absatz 1 der HinSch-RL Rechnung. Demnach sind unabhängige und autonome externe Meldekanäle für die Entgegennahme und Bearbeitung von Informationen über Verstöße einzurichten. Aus dem in Artikel 20 GG verankerten Demokratieprinzip folgt, dass

grundsätzlich eine Einbindung aller Behörden in eine hierarchische Aufsichts- und Weisungsstruktur erforderlich ist und sogenannte „ministerialfreie“ Behörden grundsätzlich nicht mit dem Gebot einer demokratischen Legitimationsvermittlung vereinbar sind. Soweit in engen Grenzen eine Abweichung davon möglich ist, bedarf es besonderer Gründe und kompensierender Maßnahmen, um auf diese Weise eine hinreichende demokratische Legitimation zu gewährleisten.

Im Gegensatz zu der aus Artikel 52 DSGVO abgeleiteten und nach zugehöriger Rechtsprechung des EuGH (Siehe EuGH Urteil v. 9.3.2010 (RS C - 518/07)) ausgestalteten völligen Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten beziehungsweise der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, regelt Artikel 12 Absatz 1 der HinSch-RL die Kriterien, wann externe Meldekanäle als unabhängig und autonom gelten vornehmlich sachbezogen („sie werden so gestaltet, eingerichtet und betrieben, dass die Vollständigkeit, Integrität und Vertraulichkeit der Informationen gewährleistet ist und nicht befugten Mitarbeitern der zuständigen Behörde der Zugriff darauf verwehrt wird; sie ermöglichen die dauerhafte Speicherung von Informationen gemäß Artikel 18, um weitere Untersuchungen zu ermöglichen“). Auch Erwägungsgrund 65 der HinSch-RL spricht für eine gewisse Unabhängigkeit der externen Meldestellen. Eine dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vergleichbare weitreichende Unabhängigkeit lässt sich hieraus jedoch nicht begründen.

Um die in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der HinSch-RL vorgesehene Unabhängigkeit und Autonomie des externen Meldekanals für die Entgegennahme und Bearbeitung von Informationen über Verstöße gleichwohl zu gewährleisten, ist die Aufsicht über die externen Meldestellen nach Absatz 1 Satz 2 auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Bei der BaFin sowie bei dem BKartA betrifft diese Beschränkung nur die Organisationseinheit, die die Aufgaben der externen Meldestelle wahrnimmt. Im Übrigen bleibt § 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz unberührt. Näheres zur externen Meldestelle des Bundes nach § 19 regelt die Rechtsverordnung nach § 41.

Zu Absatz 2

Hiermit wird Artikel 12 Absatz 5 der HinSch-RL umgesetzt. Die für die Bearbeitung der Meldungen zuständigen Mitarbeiter der zuständigen Behörden sollten speziell geschult und auch mit den geltenden Datenschutzvorschriften vertraut sein, damit sie die Meldungen bearbeiten und die Kommunikation mit dem Hinweisgeber sowie geeignete Folgemaßnahmen sicherstellen können (Erwägungsgrund 74 der HinSch-RL).

Zu § 26 (Berichtspflichten der externen Meldestellen)

Zu Absatz 1

Die externen Meldestellen müssen in der Lage sein, der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen. Es wird klargestellt, dass die Meldestellen über Vorgänge nach dem Hinweisgeberverfahren dieses Gesetzes berichten dürfen. Der Bericht darf keine Rückschlüsse auf beteiligte Personen oder Unternehmen zulassen. Daher kann eine Berichterstattung nur in zusammengefasster und anonymisierter Form erfolgen.

Zu Absatz 2

Mit diesem Gesetz wird erstmals ein umfassender Hinweisgeberschutz im deutschen Recht geschaffen. Durch eine statistische Erfassung der eingehenden Meldungen und der ergriffenen Folgemaßnahmen ist es möglich, den konkreten Bedarf zu ermitteln und gegebenenfalls bei der Ausstattung, den Befugnissen oder auch den Zuständigkeiten nachzjustieren. Die Angaben sind darüber hinaus erforderlich, um den Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission nachkommen und die nach Artikel 27 Absatz 2 der HinSch-RL vorgesehenen statistischen Daten übermitteln zu können.

Zu Absatz 3

Artikel 27 Absatz 1 und 2 der HinSch-RL sehen Informations- und Berichtspflichten gegenüber der Kommission vor. Die Weiterleitung der Berichte der externen Meldestellen an die Kommission dient auch der Umsetzung dieser Pflichten. Dabei ist keine Zusammenfassung der Berichte erforderlich.

Zu Unterabschnitt 4 (Externe Meldungen)

Zu § 27 (Meldekanäle für externe Meldestellen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift setzt in Satz 1 und 2 den Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL um. Es gelten die gleichen Anforderungen wie für interne Meldekanäle nach § 16 Absatz 2, auf den insofern verwiesen wird.

Inwieweit externe Meldestellen verpflichtet sind, anonyme Meldungen von Verstößen entgegenzunehmen und Folgemaßnahmen zu ergreifen, lässt die HinSch-RL offen (Erwägungsgrund 34 der HinSch-RL). Jedoch sollten Personen, die anonym Meldung erstattet oder die anonym Offenlegungen vorgenommen haben, den Schutz der HinSch-RL genießen, wenn sie anschließend identifiziert werden und Repressalien ausgesetzt sind.

Ein anderes kann sich aus speziellen Gesetzen wie beispielsweise § 4d FinDAG ergeben. Dem Schutz der Identität des Beschwerdeführers dient auch das durch das BKartA eingerichtete anonyme Hinweisgebersystem, dass durch § 28 Absatz 1 nicht eingeschränkt wird. In diesen Fällen kommt es auch nicht auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Aufklärung an.

Ergänzend zur Änderung des § 16 Absatz 1 HinSchG wird auch für externe Meldestellen vorgesehen, dass diese anonyme Meldungen entgegennehmen und bearbeiten müssen.

Im Falle anonymen Meldungen findet die Regelung, dass hinweisgebende Personen sich an die Öffentlichkeit wenden können, wenn sie nach der Meldung eines Verstoßes an eine externe Meldestelle innerhalb des vorgegebenen Zeitraums keine Rückmeldung oder nur eine solche über nicht angemessene Folgemaßnahmen erhalten haben, nur Anwendung, wenn hinweisgebende Personen eine Kontaktaufnahme ermöglicht haben.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 12 Absatz 3 der HinSch-RL. Um dem Grundgedanken der HinSch-RL Rechnung zu tragen, dass die Identität der hinweisgebenden Person möglichst wenigen Personen bekannt werden soll, ist vorgesehen, dass die Meldung nicht nur – wie von der HinSch-RL wörtlich vorgesehen – unverzüglich und unverändert, sondern auch unmittelbar, das heißt nicht über Dritte, an die zuständige Person weiterzuleiten ist.

Zu Absatz 3

Externe Meldestellen müssen Meldungen in Textform und in mündlicher Form ermöglichen. Damit hat die hinweisgebende Person ein Wahlrecht. Die Vorgaben unterscheiden sich insofern von den Anforderungen an interne Meldekanäle, bei denen die einrichtende Stelle ein Wahlrecht dahingehend hat, welche Meldewege sie anbietet. Die Vorschrift setzt Artikel 12 Absatz 2 der HinSch-RL um. Die Zusammenkunft kann in Absprache mit der hinweisgebenden Person auch in virtueller Form, etwa in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden. Dies setzt aber die Einwilligung der hinweisgebenden Person voraus.

Zu § 28 (Verfahren bei externen Meldungen)

Zu Absatz 1

Diese Regelung setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b der HinSch-RL um. Im Einklang mit Artikel 7 Absatz 2 und Erwägungsgrund 33 der HinSch-RL sowie dem Grundsatz, dass bei internen Meldungen die Stellen, die frühzeitig und wirksam Gefahren für das öffentliche Interesse abwenden können, am schnellsten erreicht werden, soll der Hinweisgeber in geeigneten Fällen auf die Möglichkeit einer internen Meldung hingewiesen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Verstoß durch interne Maßnahmen besonders effektiv abgestellt werden könnte und ein Eingreifen der externen Meldestelle oder anderer Aufsichtsbehörden nicht erforderlich erscheint. Dagegen ist ein Fall für einen Hinweis auf die Möglichkeit einer internen Meldung jedenfalls dann nicht geeignet, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass eine vorherige interne Meldung weitere, noch zu prüfende oder zu ergreifende mit der Meldung zusammenhängende Maßnahmen von Aufsichtsbehörden gefährden würde.

Zugleich sollte der Hinweisgeber den Meldekanal wählen können, der sich angesichts der fallspezifischen Umstände am besten eignet.

Im Einklang mit Artikel 7 Absatz 2 und Erwägungsgrund 33 der HinSch-RL sowie dem Grundsatz, dass bei internen Meldungen die Stellen, die frühzeitig und wirksam Gefahren für das öffentliche Interesse abwenden können, am schnellsten erreicht werden, sind hinweisgebende Personen in für ein internes Meldeverfahren geeigneten Fällen zugleich mit der Eingangsbestätigung auf die Möglichkeit einer internen Meldung hinzuweisen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b und c der HinSch-RL um. Die Folgemaßnahmen, die eine externe Meldestelle ergreifen kann, richten sich nach ihren Befugnissen in § 29.

Zu Absatz 3

Klarstellend erklärt Absatz 3 Satz 1 § 29 VwVfG für anwendbar. Über den Absatz 2 des § 29 VwVfG ist sichergestellt, dass die Gewährung von Akteneinsicht nicht zu einer Verletzung des Vertraulichkeitsgebots führt. Im Gleichlauf mit § 9 Absatz 1 wird indes ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 29 Absatz 2 VwVfG eines Dritten, namentlich der hinweisgebenden Person, in der Regel nicht vorliegen, wenn diese die Meldung wissentlich oder grob fahrlässig falsch erstattet hat. Durch Satz 2 wird ausdrücklich sichergestellt, dass die über § 6 Absatz 3 durch die externen Meldestellen anzuwendenden Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten auch bei Anträgen auf Akteneinsicht zu wahren sind.

Zu Absatz 4

Absatz 4 setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d der HinSch-RL um. Die Rückmeldung ist zu unterscheiden von der bloßen Eingangsbestätigung nach Absatz 1 und der Mitteilung des Ergebnisses nach Abschluss der Untersuchungen nach § 31 Absatz 5 und 6. Mitgeteilt werden können der hinweisgebenden Person etwa bereits erfolgte oder geplante Folgemaßnahmen (Erwägungsgrund 66 der HinSch-RL). Wie Erwägungsgrund 63 der HinSch-RL erkennen lässt, dient diese Art des „Zwischenberichts“ auch als Versicherung gegenüber der hinweisgebenden Person, dass die Meldung sich (gegebenenfalls weiterhin) in Bearbeitung befindet. Eine unnötige Offenlegung soll dadurch vermieden werden (Erwägungsgrund 67 der HinSch-RL).

Zu Absatz 5

Dieser Absatz setzt Artikel 11 Absatz 5 der HinSch-RL um und soll die Meldestelle in die Lage versetzen, bei einem hohen Fallaufkommen eine sinnvolle Priorisierung vorzunehmen.

Zu § 29 (Folgemaßnahmen der externen Meldestellen)

Zu Absatz 1

Die externen Meldestellen werden mit der Befugnis zur Anforderung einer Auskunft in die Lage versetzt, den ihnen mit einer Meldung mitgeteilten Sachverhalt weiter anreichern und überprüfen zu können. Vor dem Hintergrund der ihnen ebenfalls eingeräumten Möglichkeit, ein Verfahren nach pflichtgemäßem Ermessen eigenständig abzuschließen, müssen ihnen Methoden zur Verfügung stehen, die ihnen eine weitergehende Analyse des Sachverhalts, einschließlich einer Prüfung der Zuverlässigkeit der Informationsquelle, erlauben. Nur so ist eine sinnvolle Entscheidung über die weiteren erforderlichen Folgemaßnahmen und eine effektive Aufgabenwahrnehmung durch die externen Meldestellen möglich.

Die Zusammenarbeit mit Behörden ist in § 30 näher ausgestaltet. Für Auskunftersuchen und Akteneinsichtsgesuche gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten wird keine neue Rechtsgrundlage geschaffen. Die Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht durch Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte richtet sich weiterhin nach den §§ 474 ff. StPO.

Auch die hinweisgebende Person kann von den externen Meldestellen um ergänzende Angaben oder Klarstellung ersucht werden. Eine Auskunftspflicht besteht insofern indes nicht. Das Vertraulichkeitsgebot muss auch im Rahmen dieser Folgekommunikation Beachtung finden.

Zur Wahrung der Rechte der Betroffenen gelten die §§ 53, 53a und 55 StPO entsprechend. Dies dient der Umsetzung des Artikels 22 Absatz 1 der HinSch-RL.

Für die Beantwortung des Auskunftsverlangens kann entsprechend den Vorschriften des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) über die Zeugenentschädigung eine Entschädigung beantragt werden. Bedient

sich der Auskunftspflichtige eines Arbeitnehmers oder einer anderen Person, sollen ihm die Aufwendungen dafür in entsprechender Anwendung des § 23 Absatz 2 Satz 2 JVEG ersetzt werden.

Zu Absatz 2

Externen Meldestellen stehen neben der Befugnis zur Anforderung einer Auskunft nach Absatz 1 zur Prüfung der Stichhaltigkeit einer Meldung weitere, abschließend bezeichnete Befugnisse zu. So können sie betroffene Beschäftigungsgeber kontaktieren und damit auf ein Abstellen des etwaigen Verstoßes hinwirken. Personenbezogene Daten dürfen hierbei nur nach Maßgabe des § 9 übermittelt werden. Sofern keine Möglichkeit besteht, den gemeldeten Verstoß – gegebenenfalls in Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen gemäß § 30 – weiter zu überprüfen oder abzustellen, kann der Vorgang unter Beachtung der Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgegeben werden. Dies umfasst auch die Abgabe an eine andere zuständige Abteilung innerhalb der Behörde, bei der die externe Meldestelle eingerichtet ist.

Zu § 30 (Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen)

Die externen Meldestellen werden mit einer Vielzahl von (potentiellen) Rechtsverstößen aus der Bandbreite des sachlichen Anwendungsbereichs konfrontiert. Es ist daher von besonderer Bedeutung, dass effektive Kooperationsmechanismen zwischen den externen Meldestellen und den Fach- und Aufsichtsbehörden der einschlägigen Rechtsbereiche existieren. Dafür sind die Amtshilfavorschriften der §§ 4 ff. VwVfG allein nicht ausreichend. Diese durchbrechen die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung lediglich für einzelne Fälle und setzen zudem stets ein Ersuchen voraus, über das die andere Behörde entscheiden muss. § 30 stellt daher klar, dass zur Durchführung dieses Gesetzes im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften eine umfassende Pflicht zur Zusammenarbeit und Unterstützung besteht. Ein Austausch personenbezogener Daten geht damit nicht einher.

Zu § 31 (Abschluss des Verfahrens)

Die externen Meldestellen sind befugt, Folgemaßnahmen im Sinne des § 3 Absatz 7 zu treffen, mithin auch, nach pflichtgemäßem Ermessen, das Verfahren abzuschließen. Hinsichtlich der Möglichkeiten, weitere Auskünfte einzuholen, sind das Auskunftsverlangen sowie die Kooperation mit öffentlichen Stellen für die externe Meldestelle in § 28 Absatz 2 und in § 30 speziell ausgestaltet. Das Verfahren vor der Meldestelle kann auch durch die Weiterleitung an eine sonstige zuständige Stelle beendet werden. Dies ist etwa dann erforderlich, wenn aus Sicht der Meldestelle sämtliche weiteren Maßnahmen durch die Fach-, Aufsichts- und/oder Strafverfolgungsbehörden zu veranlassen sind.

Unbeschadet davon bleibt die gemäß § 30 bestehende Pflicht zum kooperativen Zusammenwirken mit sonstigen öffentlichen Stellen im Vorfeld des Verfahrensabschlusses bei der externen Meldestelle.

Zu Absatz 1

In Absatz 1 wird der Grundfall des Abschlusses des Verfahrens normiert.

Zu Absatz 2

Damit ein kohärenter Hinweisgeberschutz gelingt, ist es wichtig, Doppelstrukturen zu vermeiden. Hierfür wird festgelegt, dass eine externe Meldestelle eine Meldung an die zuständige Stelle weiterzugeben hat, wenn festgestellt wurde, dass die jeweilige Zuständigkeit besteht. Dies gilt in Fällen, in denen die externe Meldestelle überhaupt nicht fachlich für den Inhalt beziehungsweise die Abhilfe des gemeldeten Sachverhalts zuständig ist, aber auch dann, wenn eine doppelte sachliche Zuständigkeit besteht. In dieser Konstellation legt § 4 Absatz 1 fest, dass die Sonderzuständigkeit eines spezifischen Meldesystems der allgemeinen Zuständigkeit der externen Meldestelle nach dem HinSchG vorgeht.

Gemäß § 4 Absatz 1 gehen die sektorspezifischen Meldesysteme dem allgemeinen Hinweisgeberschutzsystem, das durch dieses Gesetz eingerichtet wird, vor. Wenn es dazu kommt, dass sich eine hinweisgebende Person an eine externe Meldestelle wendet mit einem Hinweis, der in die Sonderzuständigkeit der in § 4 Absatz 1 genannten Stellen fällt, sollen keine parallelen Nachforschungen stattfinden. Stattdessen ist die hinweisgebende Person über die bestehende Sonderzuständigkeit in Kenntnis zu setzen.

Entscheidend ist, dass die hinweisgebende Person weiterhin entscheiden kann, ob sie ihre Identität geschützt halten möchte. Daher kann eine Weitergabe nur nach den Vorgaben in § 9 Absatz 2 und 3 erfolgen und damit im Regelfall nur, wenn die hinweisgebende Person hiermit einverstanden ist.

Zu Absatz 3

Die Meldestelle kann das Verfahren ferner abschließen, wenn der Verstoß geringfügig ist, was nach pflichtgemäßem Ermessen festzustellen ist. Auch hier ist es angezeigt, im Ordnungswege näher zu bestimmen und gegebenenfalls anzupassen, wann eine „Geringfügigkeit“ im Sinne der Vorschrift vorliegt. Hier könnten unter Umständen Auswirkung und Dauer des Verstoßes oder eine bereits erfolgte Kompensation als mögliche Kriterien Berücksichtigung finden. Erfasst werden sollen unter anderem solche Fälle, in denen es um kleinere Verstöße geht, die sich auf die Arbeit nicht oder kaum auswirken (Bagatellfälle).

Zu Absatz 4

Auch im Falle wiederholter Meldungen kann die Meldestelle das Verfahren nach pflichtgemäßem Ermessen selbstständig abschließen. Absatz 3 setzt Artikel 11 Absatz 4 der HinSch-RL um und dient dazu, die Arbeitsfähigkeit der Meldestelle sicherzustellen.

Zu Absatz 5

Dieser Absatz setzt Artikel 11 Absatz 3 und 4 der HinSch-RL, jeweils letzter Satz, um. Die Entscheidung der Meldestelle ist gerichtlich überprüfbar (vergleiche auch Erwägungsgrund 103 der HinSch-RL). Soweit die externe Meldestelle den betroffenen Beschäftigungsgeber zuvor gemäß § 29 Absatz 1 Nummer 1 kontaktiert hat, soll diesem auch die Entscheidung der Meldestelle mitgeteilt werden, soweit dieser Mitteilung keine Verschwiegenheits- oder Vertraulichkeitsgründe entgegenstehen.

Zu Absatz 6

Der Abschluss der Untersuchung bezieht sich nicht nur auf die von der Meldestelle getroffenen Folgemaßnahmen, sondern umfasst insbesondere auch die weiteren, von anderen öffentlichen Stellen veranlassten Maßnahmen. Dieser Absatz setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe e der HinSch-RL um. Auf die Pflicht zur gegenseitigen Übermittlung von Informationen gemäß § 30 wird hingewiesen. Diese Rückmeldung erfolgt erst nach Abschluss der Untersuchungen, ggf. also nach Abschluss eines weiteren behördlichen Verfahrens.

Auch diese abschließende Rückmeldung an die hinweisgebende Person ist ein Mittel, um Vertrauen in das Hinweisgebersystem zu bilden und unnötige Offenlegungen zu vermeiden. Soweit die externe Meldestelle den betroffenen Beschäftigungsgeber zuvor gemäß § 29 Absatz 1 Nummer 1 kontaktiert hat, soll diesem auch die Entscheidung der Meldestelle mitgeteilt werden, soweit dieser Mitteilung keine Verschwiegenheits- oder Vertraulichkeitsgründe entgegenstehen.

Zu Absatz 7

Gemäß Erwägungsgrund 103 der HinSch-RL sind alle

„behördlichen Entscheidungen, die die durch diese Richtlinie gewährten Rechte beeinträchtigen, insbesondere Entscheidungen, mit denen die zuständigen Behörden entscheiden, das Verfahren zu einem gemeldeten Verstoß zu beenden, da dieser als eindeutig geringfügig oder die Meldung als wiederholt angesehen wird, oder mit denen sie entscheiden, dass eine bestimmte Meldung keine vorrangige Behandlung erfordert, [...] gemäß Artikel 47 der Charta gerichtlich überprüfbar.“

Absatz 7 enthält unabhängig von § 40 Absatz 1 Satz 1 VwGO eine aufdrängende Sonderzuweisung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, um angesichts des übergreifenden sachlichen Anwendungsbereichs gemäß § 2 eine einheitliche Überprüfung des Verfahrensabschlusses durch die externen Meldestellen, die Hoheitsträger sind, zu gewährleisten.

Die externen Meldestellen entscheiden über den Abschluss des Verfahrens durch Verwaltungsakt, der dem Betroffenen mitzuteilen ist.

Durch den Ausschluss des Vorverfahrens nach § 68 Absatz 1 Satz 2 Alternative 1 VwGO werden für Betroffene Kosten und Zeitaufwand eingespart, was insbesondere aufgrund der häufigen Eilbedürftigkeit in Angelegenheiten des Hinweisgeberschutzes erforderlich ist.

Zu Abschnitt 3 (Offenlegung)

Zu § 32 (Offenlegen von Informationen)

Die Vorschrift legt die Voraussetzungen fest, unter denen hinweisgebende Personen unter dem Schutz dieses Gesetzes stehen, wenn sie sich mit Informationen über Verstöße nicht an eine interne oder externe Meldestelle wenden, sondern diese der Öffentlichkeit bekanntmachen. Systematisch stehen die Meldungen an interne und externe Meldestellen gemeinsam auf einer unmittelbar offenstehenden ersten Stufe des neuen Hinweisgebersystems, während der Gang an die Öffentlichkeit nur unter engen Voraussetzungen als Ausnahme konzipiert ist.

Es wird nicht danach differenziert, auf welchem Wege die Öffentlichkeit informiert wird. Denkbar sind aber beispielsweise neben Berichten in den Medien auch Informationen in sozialen Netzwerken.

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Die Vorschrift setzt Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL um. Hinweisgebende Personen können sich an die Öffentlichkeit wenden, wenn sie nach der Meldung eines Verstoßes an eine externe Meldestelle innerhalb des vorgegebenen Zeitraums keine Rückmeldung oder nur eine solche über nicht angemessene Folgemaßnahmen erhalten haben. Die Angemessenheit der Folgemaßnahmen richtet sich nach objektiven Kriterien und ist abhängig von den fallspezifischen Umständen und von der Art der Vorschriften, gegen die verstoßen wurde. Auch eine Entscheidung, dass ein Verstoß eindeutig geringfügig war und mit Ausnahme des Abschlusses des Verfahrens keine weiteren Folgemaßnahmen erfordert, kann eine angemessene Rückmeldung darstellen.

Zu Nummer 2

Eine nach Nummer 2 geschützte Offenlegung setzt voraus, dass die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die in der Vorschrift genannten Voraussetzungen vorliegen. Diese Anforderungen gewährleisten einen hinreichenden Schutz für Rechte und Interessen derjenigen, die von der Offenlegung betroffen sind und denen die Gefahr irreparabler Schäden droht. Damit wird gesichert, dass böswillige oder missbräuchliche Offenlegungen nicht geschützt werden.

Die hinweisgebende Person wird jedoch geschützt, wenn sie in gutem Glauben ungenaue Informationen über Verstöße offengelegt hat. Maßgeblich ist damit, wie dies auch in Erwägungsgrund 32 der HinSch-RL ausgeführt wird, eine Ex-ante-Sicht, bei der sich die Einschätzung der hinweisgebenden Person auf tatsächliche Anhaltspunkte stützt.

Dabei bestehen mit Blick auf die möglichen Folgen für die von einer Offenlegung betroffenen Unternehmen und natürlichen Personen hohe Anforderungen an das Vorliegen des guten Glaubens in Bezug auf die Voraussetzungen der Nummer 2 Buchstaben a bis c. Wenn gravierende und irreparable Schäden wahrscheinlich sind, kann es im Einzelfall zumutbar sein, dass sich die hinweisgebende Person vorab qualifizierten Rat einholt.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Begründung zu § 33 Absatz 1 Nummer 2 verwiesen.

Zu Buchstabe a

Von Buchstabe a erfasst sind Situationen, die eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen können. Hierzu zählen beispielsweise Notsituationen oder die Gefahr eines irreversiblen, nicht unerheblichen Schadens. Erwägungsgrund 80 der HinSch-RL verweist als Beispiel auf die Gefahr einer irreversiblen Schädigung der körperlichen Unversehrtheit einer Person.

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der HinSch-RL.

Zu Buchstabe b und c

Hinweisgebende Personen können sich auch dann unmittelbar an die Öffentlichkeit wenden, wenn sie hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass im Fall einer externen Meldung Repressalien zu fürchten sind oder dass im Fall einer externen Meldung die Aussichten gering sind, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird. Die Regelungen sollen vor allem solche Fälle erfassen, in denen Beweismittel zum Beispiel durch den Beschäftigungsgeber oder Dritte unterdrückt oder vernichtet werden könnten, in denen zwischen einer externen Meldestelle

und der Urheberin oder dem Urheber des Verstoßes Absprachen getroffen worden sein könnten oder in denen die externe Meldestelle an dem Verstoß beteiligt sein könnte.

Erfasst sein können darüber hinaus unter Buchstabe c auch nach den Umständen des Einzelfalles solche Fälle, in denen Verstößen nur unzureichend nachgegangen wurde oder in denen zwar innerhalb der vorgegebenen Fristen geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen worden waren, diese aber anschließend nicht oder lediglich unzureichend weiterverfolgt wurden.

Die Regelungen stellen sicher, dass, sollten Umstände eintreten, die die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der externen Meldestelle beeinträchtigen, der hinweisgebenden Person ein funktionstüchtiger Meldeweg offensteht. Unter diesen Umständen kann dies nur der Gang an die Öffentlichkeit sein. Die Vorschrift setzt Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer ii der HinSch-RL um.

Zu Absatz 2

Die Verbotsnorm dient dem Schutz der von einer Offenlegung betroffenen Unternehmen, Behörden und Personen vor Reputationsschäden. Denn die Offenlegung unrichtiger Informationen über Verstöße kann zu falschen Verdächtigungen in der Öffentlichkeit führen, die erhebliche Schäden für die betroffenen Personen bedeuten können. Erfolgt ein Verstoß gegen diese Vorschrift, kann dieser gemäß § 40 Absatz 1 geahndet werden.

Zu Abschnitt 4 (Schutzmaßnahmen)

Neben den in diesem Abschnitt geregelten Schadensersatzansprüchen bleiben die Ansprüche auf Schadensersatz aufgrund der allgemeinen Vorschriften bestehen.

Zu § 33 (Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift setzt Artikel 6 Absatz 1 und 3 der HinSch-RL um. Geregelt werden die Anforderungen an die Meldung oder Offenlegung durch eine hinweisgebende Person, damit sie entsprechend den folgenden Paragraphen vor Repressalien infolge der Meldung oder Offenlegung geschützt ist. Unter diesen Voraussetzungen sind auch hinweisgebende Personen geschützt, deren Identität nach einer anonymen Meldung oder Offenlegung bekannt geworden ist.

Zu Nummer 1

Hinweisgebende Personen werden nur dann geschützt, wenn sie entsprechend den Vorgaben dieses Gesetzes in den vorangegangenen Abschnitten intern oder extern Meldung erstattet oder einen Verstoß offengelegt haben. Hierdurch werden konkrete Anforderungen an die hinweisgebende Person gestellt in Bezug darauf, wie sie mit der ihr bekannt gewordenen Information über einen Verstoß umgeht. Nur wenn sie sich beim Umgang mit dieser Information innerhalb des dadurch gesteckten Rahmens bewegt, wird die Person geschützt. Nicht geschützt werden sollen hinweisgebende Personen, die Informationen melden, deren Inhalt bereits in vollem Umfang öffentlich verfügbar ist, vergleiche Erwägungsgrund 43 der HinSch-RL.

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der HinSch-RL.

Zu Nummer 2

Neben den Voraussetzungen in Nummer 1 kommt es darauf an, dass die hinweisgebende Person zumindest hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprachen.

Mit der Vorschrift wird Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a Alternative 1 der HinSch-RL umgesetzt.

Es soll auch die hinweisgebende Person geschützt werden, der bei der Bewertung des Sachverhalts Fehler unterlaufen sind und die in gutem Glauben ungenaue oder unzutreffende Informationen gemeldet hat. Nicht geschützt werden dahingegen Personen, die missbräuchlich oder böswillig unrichtige Informationen melden.

Maßgeblich ist, wie dies auch in Erwägungsgrund 32 der HinSch-RL ausgeführt wird, eine Ex-ante-Sicht. In objektiver Hinsicht verlangt ein hinreichender Grund zur Annahme eines Verstoßes, dass tatsächliche Anknüpfungspunkte für diesen vorliegen. Nicht erfasst sind damit Spekulationen.

In Umsetzung der HinSch-RL sind an die Sorgfalt der hinweisgebenden Person in Bezug auf die Überprüfung des Wahrheitsgehalts einer Meldung keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Allerdings darf die Meldung oder Offenlegung nicht leichtfertig ohne ein Bemühen um Verifizierung erfolgen, sofern dieses Bemühen zumutbar ist. Das Bemühen um Verifizierung ist nicht zumutbar, wenn die hinweisgebende Person fürchtet, dadurch entdeckt zu werden und sich somit bereits vor einer Meldung oder Offenlegung der Gefahr drohender Repressalien auszusetzen. Abzustellen ist darauf, ob ein objektiver Dritter von der Wahrheit der Information ausgegangen wäre.

Die subjektiven Beweggründe der hinweisgebenden Person für die Meldung spielen keine Rolle.

Zu Nummer 3

Mit der Vorschrift wird Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a Alternative 2 der HinSch-RL umgesetzt.

Die Informationen müssen Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die hinweisgebende Person musste zumindest hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass dies der Fall ist. Im Hinblick darauf, ob ein hinreichender Grund zu der Annahme bestand, dass der Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt, sind tätigkeitsspezifisches Wissen und Verständnis zu berücksichtigen, während darüber hinaus auf das Verständnis eines juristischen Laien abzustellen ist. In Bezug auf die Sorgfaltsanforderungen gelten darüber hinaus die Erläuterungen zu Nummer 2. Auch hier gilt, dass die subjektiven Beweggründe keine Rolle spielen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift setzt Artikel 6 Absatz 4 der HinSch-RL um. Geschützt werden Personen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße über die unionsrechtlich vorgesehenen Meldeverfahren an die Europäische Kommission, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) melden.

Zu § 34 (Weitere geschützte Personen)

Über hinweisgebende Personen hinaus schützt die HinSch-RL gemäß Artikel 4 Absatz 4 auch Personen vor Nachteilen, die mit der hinweisgebenden Person im Rahmen der Meldung oder ihrer beruflichen Tätigkeit in Verbindung stehen. Für sie gelten die §§ 35, 36 und 37 entsprechend.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift setzt Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 5 Nummer 8 der HinSch-RL um. Geschützt werden natürliche Personen, die hinweisgebende Personen bei einer Meldung oder Offenlegung unterstützen und deren Unterstützung vertraulich sein soll. Ziel der Regelung ist es, dass Personen, die hinweisgebende Personen in der schwierigen Situation einer Meldung oder Offenlegung unterstützen könnten, nicht aus Angst vor Repressalien vor dieser Unterstützung zurückschrecken. Dabei muss die Unterstützung in einem beruflichen Zusammenhang erfolgen. Beispielsweise die bloße seelische Bekräftigung durch Familienmitglieder im Privaten würde dem nicht genügen.

Für die unterstützenden Personen kann es dabei nicht darauf ankommen, ob die hinweisgebende Person zumindest hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprechen und dass der gemeldete oder offengelegte Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt. Denn Schutz soll auch den Unterstützern zukommen, die selbst in gutem Glauben eine bösgläubige hinweisgebende Person unterstützt haben. Daher kommt es in diesem Fall darauf an, dass die materiellen Voraussetzungen wie sie im Fall des § 33 Absatz 1 Nummer 2 und 3 für die hinweisgebende Person gelten, zum Zeitpunkt der Unterstützung bei derjenigen Person vorliegen, die die Unterstützung gewährt. Dabei ist zu substantiierten Behauptungen der unterstützenden Person über das Vorliegen der Voraussetzungen nach Nummer 1 und 2 der Regelung gezielt Stellung zu nehmen (§ 138 Absatz 2 ZPO). Pauschales Bestreiten genügt nicht, sondern hat die Geständnisfiktion des § 138 Absatz 3 ZPO zur Folge.

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Es ist notwendig, den Schutz außerdem auch auf Dritte, die mit der hinweisgebenden Person in Verbindung stehen und in einem beruflichen Zusammenhang Repressalien erlitten haben, auszudehnen. Da das Erleiden von Repressalien eine Tatbestandsvoraussetzung darstellt, trägt die dritte Person die Darlegungs- und Beweislast hierfür. Dritte im Sinne der Vorschrift sind natürliche Personen wie Kollegen, Freunde oder Familienmitglieder. Der berufliche Zusammenhang bei der erlittenen Repressalie kann sich beispielsweise über die gemeinsame Arbeitsstelle, aber auch aus sonstigen beruflichen Kontakten ergeben. Ein umfassendes Verbot von Repressalien ist auch hier – neben dem Schutz der Interessen der betroffenen Dritten – notwendig, um hinweisgebende Personen nicht aus Angst um Nachteile für nahestehende Dritte von einer Meldung oder Offenlegung abzuhalten. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b der HinSch-RL.

Zu Nummer 2

Mit Nummer 2, die Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c der HinSch-RL umsetzt, wird insbesondere das Verhältnis zwischen (Groß-)Unternehmen und beispielsweise Zulieferunternehmen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geregelt. Denn in der Praxis spielen Fälle, in denen hinweisgebende Personen solche aus anderen Unternehmen sind, die mit dem betroffenen Unternehmen zusammenarbeiten, eine wichtige Rolle. In solchen und weiteren Konstellationen sind auch die jeweiligen Unternehmen vor Repressalien zu schützen.

Von der Regelung erfasst werden auch indirekte Repressalien wie die Verweigerung von Dienstleistungen, die Erfassung auf „schwarzen Listen“ oder ein Geschäftsboykott gegen ein Unternehmen, das im Eigentum des Hinweisgebers steht, für das er arbeitet oder mit dem er in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht.

Der Schutz kann allerdings nur greifen, sofern eine vergleichbare Gefährdungslage besteht. Von einer vergleichbaren Gefährdungslage ist im unternehmerischen Verkehr zwischen zwei Unternehmen in der Regel nicht auszugehen. Die entsprechende Anwendung der Schutzvorschriften lässt die zivilrechtlichen Handlungsmöglichkeiten zwischen Unternehmen unberührt.

Über den Wortlaut der HinSch-RL hinaus ist der Schutz nicht nur auf juristische Personen, sondern auch auf sonstige Organisationsformen des privaten Rechts ausgerichtet, um Wertungswidersprüche, denen kein sachlicher Grund zugrunde liegt, zu vermeiden.

Zu § 35 (Ausschluss der Verantwortlichkeit)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift setzt Artikel 21 Absatz 3 der HinSch-RL um. Geregelt wird der Ausschluss der Verantwortlichkeit hinweisgebender Personen für die Informationsbeschaffung (in Abgrenzung zu Absatz 2, der auf das Verwenden der Information abstellt). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt hiervon ausdrücklich ausgenommen.

Mit der Regelung soll potentiell hinweisgebenden Personen die Sorge genommen werden, dass sie durch die Weitergabe relevanter Informationen selbst zur Verantwortung gezogen werden, weil sie diese nicht rechtmäßig erlangt haben könnten. Vor allem eine Haftung aus vertraglichen Bestimmungen, nach denen die betreffenden Dokumente Eigentum der betroffenen Organisation sind oder Zugriffsrechte auf Daten eingeschränkt werden, wird hierdurch ausgeschlossen. Erwägungsgrund 92 nennt als Beispiele, dass hinweisgebende Personen auf E-Mails eines anderen Beschäftigten oder auf Dateien, die sie normalerweise nicht nutzen, zugegriffen oder Räumlichkeiten fotografiert oder betreten haben, zu denen sie normalerweise keinen Zugang haben.

Gleichzeitig verhindert die Vorschrift ein bewusstes Auskundschaften auf der Suche nach Meldungen, indem der Ausschluss der Verantwortlichkeit dann nicht greift, wenn die Beschaffung als solche oder der Zugriff als solcher eine Straftat darstellt. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt von Absatz 1 ausdrücklich ausgenommen. Wenn hinweisgebende Personen eine Straftat wie beispielsweise einen Hausfriedensbruch nach § 123 StGB, das Ausspähen von Daten nach § 202a StGB, das Abfangen von Daten nach § 202b StGB oder eine – bei hinweisgebenden Personen regelmäßig allerdings nicht einschlägige (vgl. BT-Drs. 19/11505, S. 11) – Datenhehlerei nach § 202d StGB begehen, bleibt ihre Strafbarkeit von einer mit den erlangten Informationen erfolgten Meldung oder Offenlegung ebenso unberührt wie eine etwaige zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit.

Zu Absatz 2

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 21 Absatz 2 und Absatz 7 der HinSch-RL. Sie betrifft den umfassenden Ausschluss der Verantwortlichkeit einer hinweisgebenden Person für die Weitergabe der Information im Rahmen einer Meldung oder Offenlegung. Die Vorschrift ergänzt § 6 Absatz 1 und 2. In den meisten Fällen scheidet eine Verantwortlichkeit der hinweisgebenden Person für die Weitergabe von Informationen bereits aufgrund von § 6 Absatz 1 und 2 aus. Darüber hinaus soll mit der Regelung in Absatz 2 sichergestellt werden, dass sich die hinweisgebende Person auch in solchen Fällen keiner Verantwortlichkeit ausgesetzt sieht, die nicht unter § 6 Absatz 1 und 2 fallen, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Folglich scheidet auch jegliche Verantwortlichkeit der hinweisgebenden Person für daraus entstandene Schäden grundsätzlich aus. Anders als nach Absatz 1 ist auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit in Bezug auf die Meldung oder Offenlegung nach Absatz 2 ausgeschlossen.

Die HinSch-RL stellt in Erwägungsgrund 97 klar, dass auch außerhalb des beruflichen Kontextes ergriffene Maßnahmen, wie z.B. Gerichtsverfahren wegen vermeintlicher Verleumdung oder vermeintlicher Verstöße gegen das Urheberrecht, das Geschäftsgeheimnis, die Vertraulichkeit oder den Schutz personenbezogener Daten, große abschreckende Wirkung auf hinweisgebende Personen haben können. In solchen Verfahren sollten sich hinweisgebende Personen zu ihrer Verteidigung darauf berufen können, die Meldung von Verstößen oder die Offenlegung im Einklang mit der Richtlinie vorgenommen zu haben, sofern die gemeldeten oder offengelegten Informationen notwendig waren, um den Verstoß aufzudecken. Nach Absatz 2 können hinweisgebende Personen daher in keiner Weise rechtlich verantwortlich gemacht werden für Meldungen oder Offenlegungen, die im Einklang mit dem HinSchG erfolgt sind.

Allerdings ist dabei erforderlich, dass die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Meldung oder die Offenlegung erforderlich war, um den Verstoß aufzudecken. In Erwägungsgrund 91 und 97 der HinSch-RL wird klargestellt, dass der Schutz sich nicht auf überflüssige Informationen erstreckt. Um einer Verantwortlichkeit zu entgehen, wird eine hinweisgebende Person daher zu prüfen haben, ob die Weitergabe der Informationen für die von ihr gemachte Meldung notwendig ist. Dazu, welche Anforderungen an den hinreichenden Grund zu der Annahme, dass die Meldung oder Offenlegung erforderlich war, zu stellen sind, wird auf die Ausführungen in der Begründung zu § 33 Absatz 1 Nummer 2 verwiesen.

Zu § 36 (Verbot von Repressalien; Beweislastumkehr)

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt, dass Repressalien gegen hinweisgebende Personen sowie die Androhung von Repressalien und auch der Versuch einer Repressalie verboten sind. Damit wird Artikel 19 der HinSch-RL umgesetzt. Absatz 1 schützt hinweisgebende Personen vor Benachteiligungen, die Folge einer Meldung oder Offenlegung sind (Repressalien). Solche ungerechtfertigten benachteiligenden Handlungen oder Unterlassungen können beispielsweise die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses, die vorzeitige Beendigung eines Werk- oder freien Dienstvertrages, die Verweigerung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, eine Abmahnung im Arbeitsverhältnis, Disziplinarmaßnahmen, eine Schädigung (einschließlich Rufschädigung) oder das Herbeiführen finanzieller Verluste sein.

Die HinSch-RL sieht in Artikel 19 in einer nicht abschließenden Aufzählung die Untersagung folgender Repressalien vor: Suspendierung, Kündigung oder vergleichbare Maßnahmen; Herabstufung oder Versagung einer Beförderung; Aufgabenverlagerung, Änderung des Arbeitsortes, Gehaltsminderung, Änderung der Arbeitszeit; Versagung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen; negative Leistungsbeurteilung oder Ausstellung eines schlechten Arbeitszeugnisses; Disziplinarmaßnahme, Rüge oder sonstige Sanktion einschließlich finanzieller Sanktionen; Nötigung, Einschüchterung, Mobbing oder Ausgrenzung; Diskriminierung, benachteiligende oder ungleiche Behandlung; Nichtumwandlung eines befristeten Arbeitsvertrags in einen unbefristeten Arbeitsvertrag in Fällen, in denen der Arbeitnehmer zu Recht erwarten durfte, einen unbefristeten Arbeitsvertrag angeboten zu bekommen; Nichtverlängerung oder vorzeitige Beendigung eines befristeten Arbeitsvertrags; Schädigung (einschließlich Rufschädigung), insbesondere in den sozialen Medien, oder Herbeiführung finanzieller Verluste (einschließlich Auftrags- oder Einnahmeverluste); Erfassung der hinweisgebenden Person auf einer „schwarzen Liste“ auf Basis einer informellen oder formellen sektor- oder branchenspezifischen Vereinbarung mit der Folge, dass die hinweisgebende Person sektor- oder branchenweit keine Beschäftigung mehr findet; vorzeitige Kündi-

gung oder Aufhebung eines Vertrags über Waren oder Dienstleistungen; Entzug einer Lizenz oder einer Genehmigung; psychiatrische oder ärztliche Überweisungen. Eine Repressalie kann gegebenenfalls auch im missbräuchlichen Anstrengen von Gerichtsverfahren liegen. (Die deutsche Richtlinienfassung spricht von „mutwilligen Gerichtsverfahren“, die englische Fassung von „vexatious proceedings“.) Dies kommt namentlich für solche Klagen in Betracht, die nicht der Geltendmachung eigener Rechte, sondern allein dem Ziel dienen, hinweisgebende Personen abzustrafen oder zukünftige Meldungen oder Offenlegungen der hinweisgebenden Person oder anderer in einer Weise zu verhindern, bei der sich der Kläger schon nach geltendem Recht schadensersatzpflichtig machen (§ 826 BGB) oder sogar einer Strafverfolgung nach § 240 StGB aussetzen würde.

Rechtsgeschäfte, die gegen das Repressalienverbot verstoßen, sind nach § 134 BGB nichtig.

Repressalien sind unabhängig davon verboten, ob diese von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber, einer Dienstberechtigten oder einem Dienstberechtigten, einer Auftraggeberin oder einem Auftraggeber oder einer sonstigen Organisation, mit der die hinweisgebende Person in beruflichem Kontakt steht, vorgenommen werden, oder von solchen Personen, die für diese arbeiten oder in ihrem Namen handeln.

Eine Repressalie liegt nicht vor, wenn der Nachteil, der der hinweisgebenden Person entsteht oder entstehen kann, nicht ungerechtfertigt ist.

Zu Absatz 2

Absatz 2 setzt Artikel 21 Absatz 5 der HinSch-RL um. Die Vorschrift regelt die Grundsätze der Beweislast im Fall einer Benachteiligung.

Grundgedanke des deutschen Zivilprozessrechts ist, dass die Partei, die einen Anspruch geltend macht, die anspruchsbegründenden Tatsachen im Prozess vortragen und auch beweisen muss. Die Beweislast kann hiervon abweichend gesetzlich auch danach bestimmt werden, ob bestimmte Ereignisse in die Sphäre von einer Partei fallen. Artikel 21 Absatz 5 der HinSch-RL sieht eine Beweislastumkehr in Verfahren vor Gerichten oder Behörden vor, die sich auf eine von der hinweisgebenden Person erlittene Benachteiligung beziehen und in denen die hinweisgebende Person geltend macht, diese Benachteiligung infolge ihrer Meldung oder Offenlegung erlitten zu haben. In solchen Fällen wird vermutet, dass die Benachteiligung eine Repressalie für die Meldung oder Offenlegung war, und es obliegt der Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, bei Benachteiligungen im Beschäftigungsverhältnis also in der Regel dem Beschäftigungsgeber, zu beweisen, dass diese Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte oder dass sie nicht auf der Meldung oder Offenlegung beruhte.

Nach der Regelung muss eine Person zunächst darlegen und beweisen, dass sie nach der Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes nach diesem Gesetz eine Benachteiligung erlitten hat. Die Umkehr der Beweislast gilt sodann für beide Tatbestandsmerkmale der Repressalie nach § 3 Absatz 6: Hierzu gehört zum einen die kausale Verknüpfung mit der Meldung oder Offenlegung und zum anderen die ungerechtfertigte Benachteiligung.

Damit hinweisgebende Personen nicht von vornherein von einer Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes durch die schwierige Beweisführung in einem Prozess abgeschreckt werden, erleichtert es ihnen diese Regelung, ihre Rechte geltend zu machen. Erleidet jemand eine Benachteiligung, ist es oft nicht möglich, den kausalen Zusammenhang zwischen Meldung oder Offenlegung und Benachteiligung nachzuweisen. Auf der anderen Seite stehen derjenigen Person, die eine benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, alle Unterlagen und Informationen zur Verfügung, die als Grundlage für die Maßnahme dienen. Daher ist es sach- und interessengerecht, dieser Person die Beweislast aufzuerlegen, dass die benachteiligende Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten anderen Gründen basierte. Die Vermutung kann also nicht widerlegt werden, wenn die Meldung oder Offenlegung den tragenden Beweggrund für das Ergreifen der benachteiligenden Maßnahme darstellt. Die Vermutung kann widerlegt werden, wenn die Benachteiligung auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte. Ein hinreichend gerechtfertigter Grund kann beispielsweise vorliegen, wenn die benachteiligende Maßnahme in erster Linie aus anderen, objektiv nachvollziehbaren Gründen als der durch das Gesetz erlaubten Meldung oder der durch das Gesetz erlaubten Offenlegung erfolgt, also zum Beispiel aus betriebsbedingten Gründen oder wenn ein vertraglich oder strafrechtlich relevantes Fehlverhalten der hinweisgebenden Person tragender Beweggrund für die benachteiligende Maßnahme war. So könnte die Vermutung beispielsweise auch widerlegt werden, wenn die benachteiligende Maßnahme erfolgte, weil die hinweisgebende Person selbst an einem gemeldeten Verstoß, etwa an einem Korruptionssachverhalt, beteiligt war. Liegen zwar keine hinreichend gerechtfertigten Gründe vor, kann die Per-

son, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, aber darlegen und beweisen, dass die Meldung beziehungsweise die Offenlegung nicht kausal für das Ergreifen der Maßnahme war, handelt es sich ebenfalls nicht um eine Repressalie.

Im Rahmen der Beweiswürdigung kann das Gericht auch Umstände wie eine Geringfügigkeit der gemeldeten Verstöße, den erfolgreichen Abschluss des Verfahrens (etwa durch Abhilfe der gemeldeten Missstände) oder die Tatsache, dass die Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, keine Kenntnis von der Meldung hatte, berücksichtigen. Bei der Frage der Kausalität dürfte auch der zeitliche Zusammenhang zwischen der Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes und der Benachteiligung zu berücksichtigen sein.

Absatz 2 soll in Bußgeldverfahren mit Rücksicht auf die dort geltende Unschuldsvermutung keine Anwendung finden.

Zu § 37 (Schadensersatz nach Repressalien)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift setzt Artikel 21 Absatz 8 der HinSch-RL um. Die Regelung sieht als zentrale Rechtsfolge einer Verletzung des Repressalienverbotes einen Anspruch der hinweisgebenden Person auf Ersatz des aus einem Verstoß gegen das Verbot entstehenden Schadens vor. Auch zukünftige finanzielle Einbußen werden umfasst (vergleiche Erwägungsgrund 94).

Darüber hinaus soll die hinweisgebende Person für Schäden, die keine Vermögensschäden sind, unabhängig von den Voraussetzungen des § 253 Absatz 2 BGB oder dem Vorliegen einer schwerwiegenden Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld haben. § 37 Absatz 1 Satz 2 HinSchG stellt somit eine gesetzliche Regelung im Sinne des § 253 Absatz 1 BGB dar. Dadurch wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass Artikel 21 Absatz 8 der HinSch-RL eine vollständige Wiedergutmachung des erlittenen Schadens verlangt. Wie sich aus Erwägungsgrund 94 der HinSch-RL ergibt, kann zu einer vollständigen Wiedergutmachung im Einzelfall auch Schmerzensgeld für immaterielle Schäden gehören.

Verursacher wird bei Benachteiligungen im Beschäftigungsverhältnis oftmals der Beschäftigungsgeber sein. Allerdings schützt das HinSchG auch beispielsweise Selbständige, Organmitglieder und Freiwillige, die ebenfalls einen Schadensersatzanspruch geltend machen können. Auch über § 34 werden weitere Personen geschützt und können damit gegebenenfalls einen Schadensersatzanspruch geltend machen. Um die Schadensersatzansprüche dieser Personengruppen miteinzubeziehen, stellt die Regelung auf den Verursacher ab.

Richtet sich der Schadensersatzanspruch gegen eine Person, die in Ausübung eines ihr anvertrauten öffentlichen Amtes gehandelt hat, so tritt gemäß Artikel 34 GG eine Haftung des Staates (in der Regel der Anstellungskörperschaft) an die Stelle der Haftung des Amtsträgers.

Zu Absatz 2

Mit Absatz 2 wird klargestellt, dass diese Vorschrift keinen Rechtsanspruch auf Begründung eines Arbeitsverhältnisses oder anderen Vertragsverhältnisses gewährt. Besteht ein solcher Anspruch aus einem anderen Rechtsgrund (zum Beispiel aufgrund einer vertraglichen oder tariflichen Regelung), bleibt dieser unberührt.

Zu § 38 (Schadensersatz nach einer Falschmeldung)

Eine falsche Verdächtigung im Rahmen einer Meldung oder Offenlegung kann weitreichende Folgen für die Betroffenen haben. Die Auswirkungen lassen sich unter Umständen nicht mehr gänzlich rückgängig machen. Daher steht den Geschädigten ein Anspruch auf Ersatz des aus einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen unrichtigen Meldung oder Offenlegung entstandenen Schadens zu. Die Vorschrift setzt Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 der HinSch-RL um.

Schadensersatzansprüche, die aus einer einfach fahrlässigen unrichtigen Meldung resultieren, sollen nicht bestehen. Dies wäre mit den Vorgaben der HinSch-RL nicht zu vereinbaren, die gutgläubige hinweisgebende Personen im Grundsatz ausdrücklich schützt (vergleiche Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL). Es wäre daher verfehlt, überhöhte Anforderungen an hinweisgebende Personen in Bezug auf die Überprüfung der Richtigkeit der Informationen zu stellen.

Unberührt bleiben die auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkten Vorschriften § 75 BBG und § 24 SG über die Schadensersatzpflicht der Beamtinnen und Beamten sowie der Soldatinnen und Soldaten gegenüber ihrem Dienstherrn bei Verletzung der ihnen obliegenden Pflichten.

Zu § 39 (Verbot abweichender Vereinbarungen)

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 24 der HinSch-RL.

Die in diesem Gesetz enthaltenen Schutzvorschriften sind zwingend. So kann zum Beispiel weder im Arbeits-, Dienst- oder Werkvertrag noch in kollektiven Vereinbarungen zuungunsten der geschützten Personen davon abgewichen werden. Auch tarifliche und betriebliche Regelungen sind erfasst. Unwirksam sind danach alle Vereinbarungen, die in diesem Gesetz vorgesehene Rechte beschränken oder ausschließen. Dies gilt insbesondere für den freien Zugang zu externen Meldestellen oder die Zulässigkeit einer Offenlegung unter den Voraussetzungen dieses Gesetzes. Auch eine Beschränkung oder ein Ausschluss der gerichtlichen Geltendmachung von Rechten mittels einer Schiedsvereinbarung wird damit ausgeschlossen.

Zu Abschnitt 5 (Sanktionen)

Zu § 40 (Bußgeldvorschriften)

Mit dieser Vorschrift werden in Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 und 2 der HinSch-RL neue Bußgeldtatbestände eingeführt.

Die HinSch-RL verlangt wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen, die sich sowohl gegen natürliche wie auch gegen juristische Personen richten können. Über die hier anwendbare Zurechnungsnorm des § 30 OWiG kann gegen juristische Personen und diesen gleichgestellte Personenvereinigungen eine Sanktion in Form einer Geldbuße verhängt werden, wenn eine ihrer Leitungspersonen die Ordnungswidrigkeit als sogenannte Anknüpfungs- oder Bezugstat begangen hat und die weiteren Voraussetzung des § 30 OWiG vorliegen.

§ 130 OWiG gilt ebenfalls und sanktioniert das vorsätzliche oder fahrlässige Unterlassen der gehörigen Aufsicht durch den Inhaber eines Betriebs oder Unternehmens. Sofern eine betriebsbedingte Zuwiderhandlung gegen die Bußgeldvorschriften dieses Paragraphen eingetreten ist und feststeht, dass eine gehörige Aufsicht dies zumindest wesentlich erschwert hätte, kann hierüber eine Sanktionierung der Inhaberin oder des Inhabers erfolgen.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 23 Absatz 2 der HinSch-RL. Die Sanktionierung der Offenlegung wissentlich unrichtiger Informationen über Verstöße ist wichtig, um das ungeprüfte Weitertragen und Veröffentlichung falscher Informationen zu verhindern. Die Rechtsinstrumente des geltenden Rechts wie die allgemeinen Schadensersatzvorschriften und eine mögliche Strafbarkeit (Vortäuschen einer Straftat nach § 145d StGB, falsche Verdächtigung nach § 164 StGB sowie Verleumdung nach § 187 StGB) genügen im Regelfall.- Für die Offenlegung wissentlich falscher Informationen, die für die Betroffenen besonders schwere Folgen haben kann, werden diese aber um einen Bußgeldtatbestand ergänzt, um alle Fälle der Offenlegung wissentlich unrichtiger Informationen über Verstöße im Sinne dieses Gesetzes zu erfassen. Ist eine Handlung gleichzeitig Straftat und Ordnungswidrigkeit, gilt § 21 OWiG.

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Nummer 1 sanktioniert das vorsätzliche Behindern, das heißt sowohl das Verhindern als auch das Einschränken einer Meldung oder der auf eine Meldung folgenden Kommunikation zwischen der hinweisgebenden Person und der Meldestelle. Die Vorschrift setzt Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a und c der HinSch-RL um. Eine Meldung oder die Folgekommunikation können durch verschiedenste Maßnahmen verhindert oder eingeschränkt werden. Im Zusammenspiel mit Absatz 4 wird jedes Verhalten sanktioniert, mit dem versucht wird, einer Meldung oder der Folgekommunikation Grenzen zu setzen, oder mit dem dies gelingt. Umfasst sind damit vor allem einschüchternde Maßnahmen gegenüber der hinweisgebenden Person.

Zu Nummer 2

Nummer 2 sieht eine Geldbuße für Beschäftigungsgeber vor, die nach § 12 Absatz 1 zur Einrichtung einer internen Meldestelle verpflichtet sind und dieser Pflicht nicht nachkommen. Die Notwendigkeit einer Sanktionierung

folgt aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Zwar dürfte für die verpflichteten Beschäftigungsgeber bereits die Tatsache, dass etwaigen Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern in jedem Fall der externe Meldewege offensteht, ein wichtiger Anreiz sein, um interne Meldewege zu schaffen. Denn andernfalls würden potentielle Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber nicht die Möglichkeit haben, Verstöße intern zu melden, und ein Abstellen von Verstöße in einem rein internen Verfahren könnte nicht erfolgen.

Allerdings misst die HinSch-RL der Möglichkeit interner Meldekanäle – auch und gerade im Interesse der hinweisgebenden Person – eine besondere Bedeutung bei. Denn auch für hinweisgebende Person wird in vielen Fällen die Hemmschwelle geringer sein, eine interne Stelle zu kontaktieren, als an eine externe Behörde heranzutreten. Sie „fühlen sich in der Regel wohler, wenn sie Informationen intern melden (...). Empirische Studien belegen, dass Hinweisgeber mehrheitlich zu internen Meldungen innerhalb der Organisation, in der sie arbeiten, neigen. Interne Meldungen [seien] auch der beste Weg, um Informationen an die Personen heranzutragen, die zu einer frühzeitigen und wirksamen Abwendung von Gefahren für das öffentliche Interesse beitragen können.“ (vergleiche Erwägungsgrund 33 der HinSch-RL). Die Bedeutung interner Meldewege wird zudem in Erwägungsgrund 47 der Richtlinie hervorgehoben: „Damit Verstöße gegen das Unionsrecht wirksam aufgedeckt und unterbunden werden können, müssen die einschlägigen Informationen rasch zu denjenigen gelangen, die der Ursache des Problems am nächsten sind, der Meldung am ehesten nachgehen könnten und über entsprechende Befugnisse verfügen, um dem Problem, soweit möglich, abzuhelpfen. Aus diesem Grund sollten Hinweisgeber grundsätzlich darin bestärkt werden, zunächst die internen Meldekanäle zu nutzen und ihrem Arbeitgeber Meldung zu erstatten, [...].“

Daraus folgt, dass eine effektive Überwachung und Durchsetzung der Pflicht zur Einrichtung dieser internen Meldewege von besonderer Bedeutung für die Verwirklichung der Richtlinienziele ist. Aus diesem Grund ist eine Sanktionierung der Nicht-Einrichtung ein angemessenes Mittel, um die Richtlinienziele zu erreichen.

Zu Nummer 3

Nummer 3 setzt Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b und c der HinSch-RL um. Die Vorschrift dient dem Schutz der hinweisgebenden Person selbst sowie sonstiger Personen, die diese unterstützen. Ordnungswidrig handelt, wer gegen diese Personen Repressalien entsprechend der Definition in § 3 Absatz 6 ergreift. Repressalien werden als Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit definiert, die durch eine interne oder externe Meldung oder eine Offenlegung ausgelöst werden und durch die der hinweisgebenden Person ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann. Es genügt daher bereits eine ungerechtfertigt benachteiligende Handlung oder Unterlassung. Nicht erforderlich ist, dass durch diese Handlung oder dieses Unterlassen ein Nachteil tatsächlich eingetreten ist. Die Beweislastregel des § 36 Absatz 2 soll im Rahmen der Sanktionierung wegen der hier geltenden Unschuldsvermutung keine Anwendung finden.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d der HinSch-RL. Das Vertraulichkeitsgebot aus § 8 ist ein zentrales Element des Hinweisgeberschutzes (siehe auch Erwägungsgrund 60, 82 und Artikel 16 HinSch-RL). Der Schutz ihrer Identität trägt maßgeblich dazu bei, die hinweisgebende Person zu ermutigen, einen Verdacht zu melden, und sie vor Repressalien zu bewahren. Die Einhaltung dieser Vorgabe kann nur durch eine strikte Bußgeldbewehrung adäquat abgesichert werden.

Sanktioniert wird ein Verstoß gegen die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit der Identität derjenigen Personen, die im Zusammenhang mit einer Meldung an eine interne oder externe Meldestelle stehen. Als Täter kommen also in erster Linie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Meldestellen in Betracht, über die Zurechnungsnorm des § 30 OWiG allerdings auch Beschäftigungsgeber selbst.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d der HinSch-RL und ergänzt den Bußgeldtatbestand in Absatz 3 für Fälle einfach fahrlässiger Begehung. Denn bereits einfach fahrlässige Vertraulichkeitsverstöße können für die davon betroffenen Personen schwerwiegende Konsequenzen haben, die sie in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Existenz bedrohen.

Zu Absatz 5

Auch der Versuch, eine Meldung zu verhindern, wird entsprechend den Vorgaben in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL geahndet. Ebenso wird der Versuch, Repressalien zu ergreifen, geahndet. Denn der Unrechtsgehalt ist nicht dadurch wesentlich geringer, dass es beispielsweise der hinweisgebenden Person gelingen kann, eine Repressalie noch abzuwenden, so dass nur ein Versuch vorliegt.

Grund hierfür ist, dass in Fällen der erfolgreichen Verhinderung einer Meldung in der Regel keine Aufdeckung zu erwarten ist. Vielmehr kann ein entsprechendes Vorgehen zumeist nur geahndet werden, wenn die Maßnahmen zur Verhinderung im Ergebnis keinen Erfolg hatten und der Missstand doch gemeldet wird. Die hinweisgebende Person dürfte in der Regel gemeinsam mit der Meldung auf den Versuch, diese zu verhindern, aufmerksam machen. Mit der Ahndung des Versuchs in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 wird zudem Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL umgesetzt.

In Fällen des Absatzes 2 Nummer 3, in denen Repressalien ergriffen werden oder dies versucht wird, wäre es nicht sachgerecht darauf abzustellen, ob im Ergebnis die Repressalie ergriffen wurde. Denn eine Repressalie kann beispielsweise in einer Kündigung oder Abmahnung bestehen. Der Unrechtsgehalt des Versuchs, eine solche Repressalie zu ergreifen, ist gewichtig. Es sollte nicht darauf abgestellt werden, ob die Repressalie tatsächlich Wirkung entfaltet.

Zu Absatz 6

Der Bußgeldrahmen beträgt für Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 2 Nummer 1 und 3, Absatz 3 und Absatz 5 bis zu hunderttausend Euro, für Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 und Verstöße gegen die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen bis zu zwanzigtausend Euro. Der höhere Rahmen für die Nummern 1 und 3 liegt darin begründet, dass es sich hierbei – bei der Verhinderung von Meldungen sowie beim Ergreifen von Repressalien – unter Umständen um ein organisatorisches Vorgehen seitens des privaten Beschäftigungsgebers gegen hinweisgebende Personen aus den eigenen Reihen handeln kann, das gegebenenfalls entsprechend zu ahnden wäre. Die Wahrung der Vertraulichkeit ist Kernstück des Hinweisgeberschutzes und Grundlage dafür, dass potentiell hinweisgebende Personen den Mut fassen, eine Meldung zu machen. Der Bußgeldrahmen ist zur Ahndung und Abschreckung angemessen.

Der Bußgeldrahmen für Verletzungen des Vertraulichkeitsgebots nach § 8 Absatz 1 Satz 1 muss aufgrund der zentralen Bedeutung dieses Gebots eine wirksame Sanktionierung entsprechender Verstöße ermöglichen. Gleichzeitig darf die Bußgeldandrohung jedoch nicht dazu führen, dass hinweisbearbeitende Personen aus Furcht vor einer Geldbuße wegen Verletzung des Vertraulichkeitsgebots Meldungen nicht mehr konsequent nachgehen. Für Fälle vorsätzlicher Begehung nach Absatz 3 ist daher eine Höchstgeldbuße von einhunderttausend Euro vorgesehen. Für leichtfertiges Handeln beträgt die Höchstgeldbuße aufgrund des § 17 Absatz 2 OWiG nur die Hälfte des für die vorsätzliche Begehung vorgesehenen Höchstbetrages, also fünfzigtausend Euro. Bei (einfach) fahrlässiger Begehung nach Absatz 4 ist der Bußgeldrahmen aus dem genannten Grund auf 10 000 Euro begrenzt.

Satz 2 legt fest, dass § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG auf Fälle nach Absatz 2 Nummer 1 und 3 und Absatz 3 und Absatz 4 anzuwenden ist. Damit wird vorgesehen, dass sich die Höchstgrenze für Geldbußen im Fall einer Ordnungswidrigkeit nach diesen Normen verzehnfachen kann. Dies ist angemessen, da die Schwere der Verfehlung vergleichbar den Fällen einer vorsätzlichen Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG ist, in deren Folge es zu Straftaten kommt und für die eine Verweisung auf § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG ebenfalls vorgesehen ist. Abzustellen ist hierbei insbesondere darauf, dass zu vermeiden ist, dass betroffene Unternehmen eine Geldbuße mangels abschreckender Höhe in Kauf nehmen. Fälle in der Vergangenheit haben gezeigt, dass unter Umständen ein großes Interesse daran bestehen kann, hinweisgebende Personen von einer Meldung oder Offenlegung abzuhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn die Unternehmensleitung oder ganze Bereiche eines Unternehmens in systematische Verstöße verwickelt sind. In diesen Fällen kann die Aufdeckung von Verstößen zu erheblichen Umsatzeinbußen oder auch Schadensersatzforderungen gegen das Unternehmen führen. Seitens der Verantwortlichen kann es folglich zu einem erheblichen Interesse daran kommen, Meldungen zu verhindern, Repressalien zu ergreifen oder Kenntnis von vertraulichen Meldungen zu erlangen. Diese Maßnahmen können unter Umständen sogar ergriffen werden, um zukünftige potentielle hinweisgebende Personen von einer Meldung oder Offenlegung abzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist der Verweis auf § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 und 3 angemessen.

Zu Abschnitt 6 (Schlussvorschriften)

Zu § 41 (Verordnungsermächtigung)

Mittels der Verordnungsermächtigung kann das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz weitere Detailregelungen zur Ausgestaltung und zum Verfahren der externen Meldestelle regeln. Dazu gehört insbesondere die Frage, wann ein Verstoß als „geringfügig“ im Sinne des § 31 Absatz 3 oder als „schwerwiegend“ im Sinne des § 28 Absatz 5 anzusehen ist. Damit steht eine Möglichkeit zur Verfügung, diese Werte und Kriterien gegebenenfalls an die in den Meldestellen gemachten Erfahrungen anzupassen.

Zu § 42 (Übergangsregelung)

Zu Absatz 1

Die spätere Anwendbarkeit für private Beschäftigungsgeber mit in der Regel 50 bis 249 Beschäftigten setzt Artikel 26 Absatz 2 der HinSch-RL um. Damit soll der Privatwirtschaft ausreichend Zeit eingeräumt werden, um funktionierende und den Anforderungen dieses Gesetzes genügende interne Meldestellen einzurichten. Kleinere Unternehmen werden in der Regel zu prüfen haben, ob sie eine eigene oder mit anderen Unternehmen eine gemeinsame interne Meldestelle betreiben. Daher ist es notwendig, dass die kleineren Beschäftigungsgeber nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ausreichend Zeit haben, sich mit den notwendigen Schritten und den durch dieses Gesetz gewährten Optionen auseinanderzusetzen.

Zu Absatz 2

Um den Beschäftigungsgebern ausreichend Zeit für die Schaffung der notwendigen Vorkehrungen für die Entgegennahme und Bearbeitung anonymer Meldungen einzuräumen, soll die Verpflichtung zur Bearbeitung anonymer Hinweise und zur Vorhaltung entsprechender Meldekanäle erst zum 1. Januar 2025 in Kraft treten. Die HinSch-RL sieht gemäß Artikel 6 Absatz 2 HinSch-RL keine Verpflichtung zur Annahme und Bearbeitung anonymer Hinweise vor, so dass die Umsetzungsfrist der Richtlinie insoweit nicht gilt.

Zu Absatz 3

Da das HinSchG bereits einen Monat nach Verkündung in Kraft treten soll, ist es angezeigt, die Bußgeldvorschrift für die Nichteinrichtung und den Nichtbetrieb interner Meldestellen erst sechs Monate nach Verkündung Anwendung finden zu lassen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Arbeitsschutzgesetzes)

Die Änderung stellt klar, dass neben den in der Vorschrift bereits genannten Regelungen der Wehrbeschwerdeordnung und des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages auch die Regelungen des Hinweisgeberschutzgesetzes unberührt bleiben.

Zu Artikel 3 (Änderung des Bundesbeamtengesetzes)

Zu Nummer 1

Die in § 67 BBG für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte geregelte Verschwiegenheitspflicht ist eine der wichtigsten Pflichten öffentlicher Amtsträgerinnen und -träger, die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört. Im Vordergrund steht der Schutz des Amtsgeheimnisses vor der Kenntnisnahme unbefugter Dritter. Darüber hinaus sichert die Amtsverschwiegenheit die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung (Schutz des Informationsflusses nach außen und Festlegung von Standards nach innen). Die Neuregelung in Nummer 4 stellt eine Ausnahme zur Amtsverschwiegenheit dar und dient der Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes, dessen Anwendungsbereich auch Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte erfasst. Unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes greift die Ausnahmeregelung ein und die Beamtin beziehungsweise der Beamte verletzt nicht die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit. Nur sofern die Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG geschützt ist, liegt ein Verstoß gegen die Pflicht zur Verschwiegenheit nicht vor.

Zu Nummer 2

Eine Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG beinhaltet ein Begehren auf Abhilfe eines Verstoßes. Ein solches Begehren ist von Beamtinnen und Beamten grundsätzlich unter Einhaltung des Dienstwegs im Sinne des § 125 Absatz 1 BBG zu verfolgen. § 125 BBG wird daher angepasst, um dem HinSchG Rechnung zu tragen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Soldatengesetzes)

Die in § 14 SG für Soldatinnen und Soldaten geregelte Verschwiegenheitspflicht dient dem Schutz des Staates, hier der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr, sowie dem Schutz der einzelnen Soldatin und des einzelnen Soldaten. Die Pflicht zur Verschwiegenheit besteht nicht nur gegenüber Personen außerhalb der Bundeswehr, sondern gegenüber jedermann. Die Neuregelung in Nummer 4 stellt eine Ausnahme von der Verschwiegenheitspflicht dar und dient der Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes, dessen Anwendungsbereich auch Soldatinnen und Soldaten erfasst. Unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes greift die Ausnahmeregelung und die Soldatin oder der Soldat verletzt nicht die Pflicht zur Verschwiegenheit.

Zu Artikel 5 (Änderung der Gewerbeordnung)

§ 34d Absatz 12 Satz 3 der Gewerbeordnung verweist in seiner bisherigen Fassung auf § 4d Absatz 2, 3 und 5 bis 8 FinDAG. Da nach Artikel 6 Nummer 1 dieses Gesetzes die Absätze 3 bis 8 in § 4d FinDAG aufgehoben werden, ist § 34d Absatz 12 entsprechend anzupassen. Die Verweisung auf § 4d Absatz 2, 3 und 5 bis 8 FinDAG wird durch eine Verweisung auf die entsprechenden Regelungen des HinSchG ersetzt.

Zu Artikel 6 (Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes)

Die in den bisherigen Absätzen 3 bis 8 enthaltenen Regelungen können aufgehoben werden, da aus § 2 Absatz 1 Nummer 5 und § 21 Nummer 1 HinSchG folgt, dass die Vorgaben des HinSchG auf das System der BaFin zur Annahme und Bearbeitung von Meldungen über potentielle oder tatsächliche Verstöße des im Aufgabenbereich der BaFin liegenden nationalen und europäischen Aufsichtsrechts anzuwenden sind. Als externe Meldestelle betreibt die BaFin ein einheitliches System, welches die Anforderungen des HinSchG für externe Meldestellen erfüllt. In Ergänzung zum HinSchG sind entsprechend § 4d Absatz 1 Satz 2 FinDAG anonyme Meldungen zulässig und werden, soweit mangels unter Umständen fehlender Kontaktmöglichkeit zur hinweisgebenden Person nicht Abweichungen notwendig sind, im demselben System entsprechend den Anforderungen des HinSchG bearbeitet. § 4d Absatz 1 Satz 2 FinDAG stellt somit eine spezialgesetzliche Regelung im Sinne des § 27 Absatz 1 Satz 2 HinSchG dar. Näheres kann in der BaFin-Hinweisgeberverordnung geregelt werden.

Zu Artikel 7 (Änderung des Geldwäschegesetzes)

Um Divergenzen im Schutzniveau und im personellen Anwendungsbereich zu vermeiden, sollen die Hinweisvorgänge bei der BaFin möglichst einheitlich behandelt werden, unabhängig vom konkreten Rechtsakt, gegen den verstoßen wird. Die BaFin ist im Bereich der Finanzdienstleistungen auch verantwortlich für die Errichtung eines Systems für externe Hinweis auf Rechtsverstöße nach § 53 GwG. Der neu bei § 53 GwG angefügte Absatz 8 sieht vor, dass bei Hinweisvorgängen mit Geldwäschebezug, für die die BaFin zuständig ist, die Vorgaben des § 4d FinDAG (anstatt der Vorgaben in § 53 Absatz 3 bis 7 GwG) gelten, so dass die angestrebte Einheitlichkeit der Behandlung von Hinweisvorgängen bei der BaFin auch auf Vorgänge mit Geldwäschebezug erstreckt werden kann.

Zu Artikel 8 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

Mit den Änderungen soll im Einklang mit Erwägungsgrund 33 der HinSch-RL das interne Meldesystem bei den nach dem VAG beaufsichtigten Unternehmen gestärkt werden.

Zu Nummer 1

Durch die Änderung soll das interne Meldesystem nach § 23 Absatz 6 VAG an das interne Verfahren nach dem HinSchG angeglichen werden. Hierdurch sollen auch mögliche (Wertungs-)Widersprüche zwischen den versicherungsaufsichtsrechtlichen Regelungen und denen des HinSchG vermieden werden. Zu diesem Zweck wird § 23 Absatz 6 VAG dahingehend geändert, dass auch das hiernach einzurichtende Verfahren den Regelungen des HinSchG zu folgen hat. Bislang sah § 23 Absatz 6 VAG keine Konkretisierungen im Hinblick auf das Verfahren für die Meldungen vor.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zur Einfügung der neuen Nummer 5 in § 23 Absatz 6 VAG.

Zu Nummer 3

Die Einfügung der neuen Nummer 5 in § 23 Absatz 6 VAG dient dazu, auch im Hinblick auf das Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung nach dem HinSchG eine möglichst große Konsistenz bezüglich des Anwendungsbereichs der Vorgaben zum internen Meldewesen im Verhältnis zum externen Meldewesen im Bereich des Versicherungswesens zu schaffen.

Die neue Nummer 5 dient in diesem Zusammenhang dazu, das Verfahren des § 23 Absatz 6 VAG auch für solche Verstöße im Geltungsbereich des VAG zu eröffnen, die bislang nicht von den Nummern 1 bis 4 erfasst waren, aber vom HinSchG erfasst werden und dort an eine externe Meldestelle gemeldet werden können. Dies dient insbesondere dazu, den Hinweisgeber im Sinne des Erwägungsgrundes 33 der HinSch-RL in vollem Umfang die Wahl zwischen internem und externem Verfahren zu ermöglichen. Zudem führt es dazu, dass Hinweisgeber in jedem Fall das interne Verfahren wählen können, unabhängig davon, gegen welche Norm verstoßen wurde und ob diese unter das HinSchG oder § 23 Absatz 6 VAG fällt. Dies erleichtert insofern dem Hinweisgeber die Meldung und befreit ihn von komplexen Anwendungsfragen, insbesondere der Klärung, welches Verfahren bei diesem konkreten Verstoß zur Anwendung gelangt.

Zu Artikel 9 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.